Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive

A Report presented to the Minister of Employment and Immigration by the Canada Employment and Immigration Advisory Council

February 1987

Canada

Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive

A Report presented to the
Minister
of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

February 1987

WH-6-164

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. MP15-16/1987

ISBN 0-662-55032-3

Table of contents

	Page
Executive Summary	v
Members of the CEIAC	viii
Members of the CEIAC Committee on Single-Industry Communities	ix
Part one	
Mandate for Study	1
How Study was Conducted	2
Sources of Information	2
Identification of Single-Industry Communities	2
The Statistical Story	3
Geographic and Sectoral Distribution	4
Causes and Impact of Closures	5
What Causes Closures and Cut-Backs?	5
Impact of Closures and Cut-Backs	6
Community Decline	6
Distressed Workers	7
Decline in Local Business	8
Unsustainable Services	9
Regional Decline	9
Issues, Concerns and Proposed Solutions	11
Major Policy Issues	11
Frontier Development Policy	11
Policy on Single-Industry Communities	12
Regional Development Policy	12
Provincial and Federal Transportation and Communication Policies	13
Local Infrastructure and Public Works	13
Areas of Local Concern	14
Forecasting and Preplanning for Plant Closures	14
Loss of Equity by Home-Owners and Small Business	15
Destruction and Abandonment of Existing Infrastructure	15
Responsibility for Basic Services	15
Impact on Native Communities	16
Effectiveness of Existing Government Programs	16
Location of Government Services and Facilities	17

	Page
Initiatives and Programs Needed	17
Economic Diversification	17
A Partnership Arrangement	18
Community Leadership and Action	18
Local Entrepreneurial Ideas and Talents	18
Community Economic Development Fund	19
Labour Force Adjustment and Training	19
Mineral Exploration, Reforestation and Land-Use	20
Fisheries Industry	20
Financial Institutions	21
Groups with Special Needs	21
Women in Single-Industry Communities	21
Older Workers	21
Persons with Disabilities	21
Whose Responsibility?	**23**
The Company	23
Workers	24
Unions and Associations	25
The Community	25
Provincial Governments	25
The Federal Government	26
Conclusions and Recommendations	**27**
Part two	
Development and Character of Single-Industry Communities	**35**
The Community	35
Historical Development	36
Recent Worker Accommodation Trends	37
Life-Span of Single-Industry Communities	37
The People and the Community	38

Page

Community Perspectives

- ☐ Buchans, Newfoundland . . . 41
- ☐ Corner Brook, Newfoundland . . . 42
- ☐ Georgetown, Prince Edward Island . . . 43
- ☐ Glace Bay, Nova Scotia . . . 44
- ☐ McAdam, New Brunswick . . . 45
- ☐ Restigouche Region, New Brunswick . . . 46
- ☐ Shippegan Region, New Brunswick . . . 47
- ☐ Schefferville – Wabush – Labrador City Region . . . 48
- ☐ Saguenay Region, Quebec . . . 49
- ☐ Bruce County, Ontario . . . 50
- ☐ Ear Falls, Ontario . . . 51
- ☐ Lynn Lake, Manitoba . . . 52
- ☐ Kenaston, Saskatchewan . . . 53
- ☐ Wawota, Saskatchewan . . . 54
- ☐ Uranium City, Saskatchewan . . . 55
- ☐ Trail, British Columbia . . . 56
- ☐ Tumbler Ridge, British Columbia . . . 57
- ☐ Sooke, British Columbia . . . 58
- ☐ Chemainus, British Columbia . . . 59
- ☐ Tahsis, British Columbia . . . 60

Existing Programs and Initiatives . . . **61**

Community Futures . . . 61

Mining Community Reserve – Manitoba . . . 63

Job Protection Unit – New Brunswick . . . 63

Commissioner of Critical Industries – British Columbia . . . 64

Community Economic Development Program – Saskatchewan . . . 66

SOCCRENT – Saguenay – Lac Saint-Jean . . . 67

Canadian Association of Single Industry Towns . . . 68

Main Street Canada – The Heritage Canada Foundation . . . 69

Mines Ministers' Initiatives . . . 70

Page

Appendix I

Groups and Individuals Consulted 71

Appendix II

Bibliography 79

Executive Summary

Massive industrial adjustments brought about by structural shifts in the economy and by technological changes have affected many industries, communities and individuals during the past several years. But perhaps none has been hit harder than the community whose economy is based on a single industry or sector. There are several hundred single-industry communities in Canada, concentrated mainly in the resource sectors and usually located in the more remote areas of the country. It has been estimated that about 25 per cent of Canada's non-urban population lives in these communities. The industries in these communities play an important part in Canada's economy. They create about 10 per cent of the country's wealth and make up approximately 40 per cent of its exports.

This performance record suggests that not all of these communities are experiencing difficulties and, in fact, many of them are still thriving. However, because of their dependence on a single sector or employer, their economies are more fragile than those of the more economically diversified communities and a number of them have already become victims of plant closures and other major economic adjustments.

Plant closures are not new in Canada. The remnants of more than 400 ghost towns across the country stand as mute reminders of communities that became the victims of exhausted ore bodies, denuded forests, declining fish stocks, changes in transportation patterns and other adversities. The difference today is that the residents of single-industry towns do not view the demise of their communities as inevitable. They feel that with hard work and more planning, their towns can be saved. And even if abandonment is the only alternative, they believe that the trauma involved can be reduced by preparing for it in advance.

Insufficient Planning

Although considerable attention has been paid to the planning and building of new resource communities in recent years, there is little evidence that, until recently, much serious thought had been given to the winding down of a community when the major employer closes down an operation. Consequently, when this does happen, the impact on the community and its residents is usually unexpected, swift and devastating. Unless an alternative economic activity is found, the people gradually leave; the community declines or stagnates and may eventually die.

For many individuals, as for the community, the set-back may be permanent and irreversible. Older workers, women and Native people, in particular, find it difficult to obtain employment or to relocate. The children of those remaining behind also suffer disadvantages in terms of education, recreation and opportunities for work experience and development. Feelings of frustration and despair eventually manifest themselves in anger, violence, alcoholism, family breakdown and other anti-social forms of behavior.

There are several different types of single-industry communities in Canada. Most have resource-based economies, such as mining, forestry, agriculture and fishing. Some are old and others are very new. In the older of these communities, employees of the single enterprise or sector may represent the second and third generation of workers.

Companies Make Decisions

In order to provide the proper environment for a stable workforce, some of the new towns have been carefully planned and closely managed. In more recent years, alternative modes of worker accommodation have evolved, especially in the more remote resource-based industries. The "fly-in fly-out" option has gained some acceptance, as has the "temporary community". The decision regarding the settlement mode chosen is usually made by the company, often with little or no involvement of the people who will eventually live in these communities. Likewise, for the most part, the decisions as to when, where and how to establish and close industrial facilities are left largely to the companies.

The absence of long term planning and involvement in the past, and to a lesser extent in the present, has resulted in a rather haphazard development of the country's resource frontier. This lack of provision for community survival, through economic diversification or other means, is no doubt contributing to the current decline of many single-industry communities. Unless arrested, this adjustment could result in a gradual withdrawal from the country's fringes of settlement and a retreat to the narrow strip of geography hugging the U.S. border.

However, in spite of these drawbacks, many residents of distressed and threatened single-industry communities have decided that they prefer staying where they are and that they are

willing and determined to save their communities. They are drawing on local energy and talent to seek out and develop alternative economic activities. And in the absence of clear government direction and easily accessible assistance programs, they are organizing local committees, corporations and groups to take charge of their community's future.

Two-Part Report

This report is divided into two major sections. Part One examines the current circumstances of these communities and outlines the responsibilities, to the community, of each of the parties involved in the economic arrangement – the company, workers, union, governments and the community itself. It also describes the specific areas of responsibility accruing to each of these participants. Part One also explains the concerns of the affected individuals and other interests and lists and describes the main issues involved.

Part Two of the report is an information section which responds to the request for this material from the communities consulted. A section of Part Two is devoted to describing the circumstances of 20 single-industry communities across Canada. Each sketch explains what these individual communities are doing to address their own problems and the successes they have experienced to date.

Several programs and initiatives have recently been introduced by government and other interests that, although not always designed specifically for them, could have some useful application to the problems of single-industry communities. Some of these are unique and reflect the changing economic and social conditions, not only in single-industry communities, but in all communities across Canada. These are also described in Part Two of the report. However, it should be noted that by themselves, these programs can have only limited success in addressing the enormous problems faced by some of these communities. What is needed is a concerted and cooperative community-based approach involving all the parties in the arrangement. This approach is reflected in the report's recommendations.

The report contains several recommendations which, while advanced specifically in the context of single-industry communities could have application to all of Canada's smaller communities. The recommendations emphasize the need for the establishment of clear policies for frontier development, regional development, transportation and the creation of new single-industry communities. They call for the formation of a community economic development fund, and special economic development assistance initiatives. The recommendations also reflect concern for the socio-economic welfare of women, Native people and others who need special assistance to adjust to the ravages of prolonged unemployment and economic adjustment. Specifically, the recommendations call for action in the following areas:

National Frontier Policy – A plan for the expansion of the country's economic frontier in which the role of single-industry communities is defined (page 29).

Policy on Single-Industry Communities – A policy for the planning, establishment and development of new single-industry communities and the revitalization of existing single-industry communities, as part of a regional economic development program, including a contingency plan to be used in the event of plant closure (page 29).

Economic Diversification Assistance – A program offering assistance for facilitating community-based economic development activities, including contributions to a local economic development fund (page 30).

Regional Development Policy – Changes in eligibility criteria for industrial incentives in single-industry communities (page 30).

Transportation – Special considerations for single-industry communities in the current federal review of the national transportation policy (page 31).

Public Works – Job creation through public works for single-industry communities (page 31).

Native Communities – Transfer of abandoned infrastructure for use by Native communities and the hiring and training of Natives in new resource developments (page 31).

Training – More flexible policies with regard to the training of laid-off workers and others in single-industry communities (page 31).

Unemployment Insurance – Payment of benefits to recipients of severance pay (page 32).

Community-Based Services – Assistance to community-based organizations providing job search, counselling, information and referral services in distressed single-industry communities (page 32).

Mineral Exploration – Federal-provincial mineral exploration agreements for areas adjacent to single-industry communities where justified by the geological/mineral potential (page 32).

Lending Practices – Examination of lending and financial service practices by lending institutions and banks in single-industry communities (page 32).

Job Opportunities for Women and Other Target Groups – A policy requiring recipients of federal assistance for community development to provide access to training and employment to women and minority groups (page 33).

Taxation – Special tax considerations for displaced workers in single-industry communities in the areas of home ownership, severance pay and relocation costs (page 33).

Advance-Warning System – The establishment of a monitoring system to detect emerging local economic crises (page 33).

Data Base – The gathering of demographic and economic data on single-industry communities in Canada (page 33).

The Canada Employment and Immigration Advisory Council believes that greater attention to this segment of the economic community can contribute significantly to the correction of the current regional development and unemployment problems in Canada. The report does not dwell on the question of costs and who should pay for these adjustments. The Council believes that, as the mechanisms covered in the recommendations are put in place, the question of financial responsibility will become clearer and in the final analysis, it may be more a matter of refocussing existing funds than of making additional commitments for government spending.

Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC)

Chairman

Jacques Vasseur
President
Administration 2000 Inc.
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and Director,
Government Relations
Canadian Advanced Technology
Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Fernand Boudreau
President
Metro Montreal Council
of Workers
Montreal, Quebec

Diana J. Ferguson
Chairman and Chief Executive Officer
Berwick Ferguson Payroll
Canada Limited (BFP)
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Gerald Grandy
Associate
H.B. Vincent and Associates Ltd.
Halifax, Nova Scotia

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Albert G. Hearn
Retired (Canadian Vice-President
Service Employees
International Union)
Agincourt, Ontario

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

J.R. Robert LaRose
Executive Director
Association of Canadian
Community Colleges
Toronto, Ontario

Judy Lo
Human Rights Officer
Alberta Human Rights Commission
Calgary, Alberta

James McCambly
President
Canadian Federation of Labour
Ottawa, Ontario

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Marcel G. Pepin
Research Services
Confederation of National
Trade Unions
Montreal, Quebec

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Alvin Reed
President
Carmarks Construction Ltd.
Edmonton, Alberta

Helen K. Sinclair
General Manager
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Frances Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Tony P. Wohlfarth
National Representative
Research Department
United Automobile Workers — Canada
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Members of the CEIAC Committee on Single-Industry Communities

Chairperson

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

Members

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Albert Hearn
Retired (Canadian Vice-President,
Service Employees International Union)
Agincourt, Ontario

Marcel G. Pepin
Research Services
Confederation of National
Trade Unions
Montreal, Quebec

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Alvin Reed
President
Carmacks Construction Ltd.
Edmonton, Alberta

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Staff

John Goodes
Project Leader

Nicole Cadieux
Clerical Assistant

Part one

Mandate for Study

Economic adjustments, technological changes and industrial restructuring during the 1980s have had a devastating impact on communities when major employers closed production facilities or drastically cut back their workforce.

Concern about the problems faced by communities dependent on a single industry, and their inhabitants, prompted the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) to undertake a study of the situation and to search for potential solutions to these problems.

A Committee on Single-Industry Communities was established in October 1985, with a mandate to investigate and identify the problems faced by single-industry dominated communities as a result of plant closures or major lay-offs, and to recommend actions that could be taken to eliminate or reduce the adverse effects on individual workers and the community generally. The Committee was also charged with the task of identifying some of the existing programs and initiatives addressing this issue directly or indirectly and with making recommendations for future direction.

This report is a summary of the extensive volume of information which was gathered by the Committee during its investigation of the problem.

How Study was Conducted

Sources of Information

Several different sources of information were utilized in the examination of the topic. Early in the process, a review of the existing literature on the subject was undertaken and this investigation continued throughout the term of the study. One regional and two national conferences devoted to the discussion of the socio-economic features and problems of single-industry communities were attended by members of the Committee and staff during the period. In addition, meetings and consultations were held with academics at several Canadian universities where work on this subject is in progress. Consultations were also held with government officials in several provinces directly or indirectly concerned with this issue. Several special presentations were made to the Committee by independent consultants occupied with this problem, two authors, municipal officials and the Canadian Association of Single Industry Towns.

One of the most productive sources of information was the communities themselves. Meetings were held in affected communities from Buchans, Newfoundland to Tahsis, British Columbia. Here, members of local government, business, labour, community action groups, local development corporations, major companies and affected workers themselves came forward and shared valuable information and ideas with the Committee. Sketches of each of these communities will be found in Part Two of this report. Finally, existing federal, provincial and other programs directed at this problem, and their effectiveness, were examined. The various sections of this report reflect the highlights of these investigations and consultations and describe the main issues uncovered by this study.

Identification of Single-Industry Communities

There is no universally adopted definition of a single-industry community. Studies, where there have been any, use arbitrarily chosen percentages of the labour force employed in a specific industry or sector as a determinant. These proportions may range from 20 to 35 per cent. By these definitions, larger centres such as Ottawa, where the federal government is the dominant employer, and Calgary, whose economy is largely dominated by the oil and gas industry, could be labelled single-industry communities.

This study focused on smaller communities substantially dependent upon a single employer, or group of employers involved in a specific industry or economic activity. The intent of the study was not to examine the economies of all systematically identified single-industry dominated communities in Canada individually, but to search out a few that have experienced, or are threatened with, a major economic disruption as a result of adjustments faced by the major employer or sector. Others, such as Tumbler Ridge, British Columbia, were chosen because of their unique features or stage of development. Consequently, the lack of a clear definition of a single-industry community did not present a major problem.

The size of a community, as determined by its geographic borders, has also been given a flexible interpretation in this study. Where it was discovered that a small area or region was substantially affected by a dominant economic activity or industrial base, this unit was identified as the community. The result is that some of the individual localities studied were not necessarily defined by their political boundaries, but rather by areas possessing unique economic

characteristics. Examples of this are the Restigouche and Shippegan regions in New Brunswick, the Saguenay region in Quebec and Bruce County in Ontario.

In choosing a sample of communities for study, an attempt was made to select locations in several geographic regions and, to the extent possible, with different economic bases. An additional criteria was the stage of the community's development or adjustment. This ranged from newly established communities such as Tumbler Ridge to almost abandoned towns such as Schefferville, Quebec, and Uranium City, Saskatchewan.

The Statistical Story

There appears to be little, if any, consensus on the number of single-industry communities in Canada. The Department of Regional Economic Expansion (now the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE)) identified 811 such communities in a study published in 1979(1). This figure was based on 1971 census data. In 1971, the 811 single-industry communities identified in the report had a population of 2,444,143 and represented 25.5 per cent of Canada's non-metropolitan population.

The Canadian Association of Single Industry Towns disagrees and claims that there are approximately 600 single-industry communities in Newfoundland alone in the form of small fishing villages and towns along the coast. It maintains that there are at least 1,500 one-industry resource communities in Canada at this time. Similarly, some academics and provincial government officials say that a case could be made for the inclusion in this category of several hundred farming towns and villages across the prairie provinces.

Although it would have been useful for Council to have had these data, the identification and enumeration of all the single-industry communities in Canada is not within the scope of this study, nor was this the intent. The CEIAC is convinced that there are several hundred, or perhaps thousand, single-industry communities in Canada representing a significant percentage of the country's population and that the survival of many of these communities is threatened. The problem faced by individual communities would be no greater or less if a more sophisticated approach were to be used to define them.

(1) *Single-Industry Communities: Occasional Papers, Department of Regional Economic Expansion, Ottawa, 1979.*

Geographic and Sectoral Distribution

Single-industry communities exist in every Canadian province and territory. Many of them, especially those built around resource extraction industries, are located on or outside of the country's settlement frontier. Because of their limited economic base, most of these communities are small and many are isolated from the economic and transportation mainstreams. The 1979 DREE report, referred to earlier, distributes the 811 identified single-industry communities among the provinces as follows:

Newfoundland	121
Prince Edward Island	25
Nova Scotia	42
New Brunswick	67
Quebec	220
Ontario	115
Manitoba	32
Saskatchewan	39
Alberta	51
British Columbia	99

Single-industry communities in the two territories were not included in the study although there are several good examples, such as Pine Point, Faro and Inuvik.

The 811 communities fell into 10 main industrial bases, as follows:

Manufacturing	53
Metal mines & refineries	88
Non-metal mines & refineries	54
Wood	302
Food processing	31
Fisheries and fish processing	131
Utilities and transportation	27
Agriculture service centres	9
Construction, tourism & misc.	48
Public administration	68

It is interesting to note that the nine communities identified as agricultural service centres were all located in Alberta. Saskatchewan government officials and academics suggest that there are at least 500 single-industry agricultural communities in that province. There are probably several hundred more communities in Alberta and Manitoba whose economic lifeblood is provided almost exclusively by the agriculture industry.

Causes and Impact of Closures

What Causes Closures and Cut-Backs?

There are six major causes of industrial closures and cut-backs. They are

- ☐ exhaustion of the resource
- ☐ market decline
- ☐ competition from other producers
- ☐ low profitability
- ☐ technological change
- ☐ public policy

In periods of high product demand and good prices, closures due to market factors or profitability are relatively rare. Most of the closures during such prosperous eras are due to the first reason - the exhaustion of the supply of ore, trees, fish or other natural resource which feeds the operation.

During the current period of major industrial adjustment in Canada and the world, all six of these reasons have figured prominently in the large number of closures and cut-backs in production that have occurred. The exhaustion of economic ore bodies led to the closure of mines at Lynn Lake, Manitoba and Buchans, Newfoundland; reduced market demand for steel resulted in the closure of iron ore mines in Schefferville, Quebec; competition from other sources led to the closure of a uranium mine at Uranium City, Saskatchewan; low profits led to the closure of a sawmill at Sooke, British Columbia and new processing methods is leading to a major cut-back in employment in the crab processing industry in New Brunswick. In addition, closure or decline of the main economic base may result from public policy, such as a decision to close a military base or rationalize the rail system.

In reality, two or more of these reasons combined may contribute to a closure. However, in most instances one of them could be the dominant reason for the decision. There may be other more subtle reasons for closure, such as poor

management, unreliable transportation, high labour and production costs, corporate restructuring, failure to modernize or unpalatable government policies. There have also been cases where a company would use a particular operation as a "cash cow" to be discarded when the profit flow subsides.

Some major adjustments have taken place entirely as a result of socio-economic progress. A phenomenon which has contributed to the decline of many communities across the prairie provinces over the past 30 years or more has been the transportation revolution. Towns and villages which were built five to ten miles apart – a day's journey by horse and wagon – found themselves being by-passed for larger centres when modern highways were built and railway abandonment took place. In addition, technological changes in agriculture led to mechanization and the formation of larger farm units, which in turn depleted the rural population. Many of the original small towns and villages did not survive the onslaught of the new era and the existence of many more is being threatened.

History has proven that communities established on a single resource or economic activity must eventually decline or disappear when the resource is exhausted, unless something else takes the place of the sole economic base. More than 400 town in Canada have already suffered this fate(2). Just how fragile the existence of these towns is became evident during and following the recession of 1981-83. This study will describe some of the situations in which communities found themselves and what has occurred as a result.

(2) *Hal Quinn. "The Lengthening Shadows of Ghost Towns", Maclean's, January 2, 1985.*

Impact of Closures and Cut-Backs

Community Decline

In order for a community to exist, it must have some type of an economic base – a source of income for its working population. Community income derives from the collective efforts of its citizens in the production of goods and services. Most communities have diversified economies and the decline of one or more of these is usually alleviated by the strength of others. Single-industry communities do not enjoy this security. For them, the major industry is the lifeblood of the local economy and these industries are often highly vulnerable to economic fluctuations.

Unfortunately, in the recent past, more effort has been directed at the initial planning stage of single-industry communities than at their long-term future. This is a reflection of the emphasis that the company, and usually the province, placed upon a stable and dependable workforce. The planned communities which have risen, particularly the more remote, resource-based towns, have performed their function relatively well. While there are areas that could be improved, they have provided the inhabitants with amenities and services that were largely unknown in the pre-planning era. The workforce was probably more content and stable because of this. What was somehow overlooked was how to deal with economic adversity, such as the closure of the main industry.

The lack of such planning left many communities, in which major cut-backs or closures have occurred, in desperate circumstances. When the main source of income dries up, workers either leave the community, reduce their spending or become dependent upon social welfare. Existing businesses are forced to close and new ones are difficult to attract. All these

developments are detrimental to the community. Reduced real estate values and the abandonment of homes and businesses erode the tax base and this soon reflects on the quality of services that a community can afford. In some cases, recreational services are the first to go, followed by reduced maintenance of streets, roads, sidewalks, sewers and water systems, and finally, social services and community protection. Vandalism and the demolition of abandoned homes further add to community costs and reduce the tax base. Before long, unless the employer resumes operation or a new source of community income can be established, the very existence of the community is threatened.

Distressed Workers

Workers and their families often pay the highest price when an industry closes its doors. In some of the more fortunate cases where an employer is in a position to provide severance pay, or where workers have built up a good pension plan, the impact of lay-off may not be as traumatic as under other circumstances. Also, for some young, single, mobile workers, with little stake in the community, closures may merely result in the inconvenience of moving and looking for another job. However, even this age group is not immune to the woes of unemployment as there is evidence in some regions of young people returning to live with their parents after failing to obtain employment elsewhere.

On the average, the majority of affected workers are usually those that are raising families, educating children, paying for their homes and building up pension plans. Loss of a job and the accompanying income deliver a major blow to the worker's career plan and lifestyle. In single-industry communities, the loss of income is usually accompanied by a significant decline in real estate values and workers sometime find it more expedient to walk away from a home than continue the mortgage payments. In other cases, unemployed workers living in company-owned homes may be obliged to vacate the houses before they are ready to move. It should be noted that there have also been cases where the company made it possible for workers to remain in their homes for a time after closure.

In addition to the disadvantage of location, unemployed workers in single-industry communities are often handicapped by the lack of skills which are in demand in the labour market. There are exceptions to this, such as engineers, technicians and managers whose skills are more transferable, but these are in the minority. Often the skills possessed by the laid-off workers are narrow in range and specific to the needs of their former employer. This means that retraining of these workers is essential, a fact not easily accepted by the workers, especially the older ones, and not always appreciated by a potential new employer. The job-search skills of these workers will also be rusty and they are more likely to need job-search assistance and labour market information. As the period of unemployment becomes longer, a need will arise for psychological support to deal with the stresses of their new and unfamiliar situation.

Unemployment soon exerts its influence on a worker's standard of living. Things that were taken for granted while employed soon become out of reach for the unemployed. Vacations, recreational activities and automobiles are expendable and go first. Next, children's education, clothing purchases and even nutrition are affected. If unemployment continues until unemployment insurance benefits, severance pay and other assets are exhausted, families may have to resort to social assistance to survive. As explained in the Council's 1985 report on older workers(1), the policy of considering severance pay and pensions as income for the period in

(1) ***Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market; Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, 1985.***

which it is received for the purpose of determining eligibility for unemployment insurance benefits, adds to the adjustment burden of displaced workers.

The impact of long-term unemployment on individuals is now well documented. Depression, anger, health problems, drug and alcohol abuse, family violence, disintegration of families and other stress-related symptoms are common. One study indicated that the length of time that a person remained unemployed was a good predictor of health problems(2). In single-industry communities these conditions are aggravated by the feeling of isolation and the knowledge that options are limited or non-existent. Often, the assessment of options is unrealistic and based on the hope that "something will come along because it always has in the past". This absence of visible alternatives compounds the stress which results from the financial, social and psychological problems normally associated with involuntary unemployment.

Decline in Local Business

Although the impact of a plant closure is felt immediately by the laid-off workers, it does not take long for its effects to spread to the local business community. Small businesses depend on the local population for their existence. When these customers stop or reduce spending, local business revenues decline proportionately. In single-industry communities, especially the more remote ones, businesses cannot realistically seek out new customers who are unaffected by the closure to fill the gap. These may be few or non-existent.

While some of the communities studied had not yet experienced a significant loss of small business enterprises, most reported that local businesses had suffered significant decreases in sales and large increases in uncollectible accounts. Several communities reported the gradual closure of many of their formerly successful business establishments and in a few communities an almost complete business exodus had occurred.

When a local business closes, it compounds the unemployment problem in the community by adding to the number of unemployed workers, thereby further depressing the local economy. This subsequent wave of job losses usually affects spouses and other secondary wage earners. The degree of deterioration of the business community varied from one location to another. This phenomenon was affected by such things as when the closure took place, the availability of special government adjustment or social assistance programs (such as the Labour Adjustment Benefits program) and the existence and success of local economic development efforts.

Some local adjustment initiatives appear to have fired up local pride and drawn the community together. This has resulted in increased patronage of local business and thereby reduced somewhat the negative impact of high unemployment upon business. Residents of some single-industry communities whose economies are still relatively healthy, such as Tumbler Ridge, continue to do a considerable amount of spending in other larger centres in the belief that more choice and better prices are available there. Generally, however, unless a new economic base was established quickly in the more distressed communities, the negative impact on local business was swift and destructive.

(2) ***Mass Unemployment: Plant Closings and Community Mental Health; Terry F. Buss and F. Stevens Redburn with Joseph Waldron; Vol. 6, Sage Studies in Community Mental Health, Beverly Hills, 1983.***

Unsustainable Services

As unemployed workers move out, or are forced out of their homes, and businesses close their doors, the tax base of single-industry communities erodes. In many cases, towns also lose the tax revenue that they formerly received from the major industry. The reduced population and decreasing tax base eventually influence the volume of services needed, as well as the ability to pay for them. The activities immediately affected include recreation, police protection, and the construction and maintenance of streets and other infrastructure. Eventually, however, the more personal services like health care and education are also threatened.

As schools and hospitals close, the remaining population must turn elsewhere for these services, often in distant locations. Alternatively if the town wants to continue these services it must look for subsidies from the senior levels of government. However, the cost of maintaining services in a declining community at the same level as when the community was thriving is often prohibitive. For example, four years after the closure of the iron ore mine at Schefferville, Quebec, the province calculates that it will cost $4.5 million a year for the town to maintain its services, including schools and hospitals, for the estimated 250 remaining residents. This represents a total of $18,000 for each resident of the town, an enormous cost to the municipal and provincial treasuries.

Mayor Yvan Belanger of Schefferville revealed in March 1986 that, while the average cost in Quebec for police, fire, sewage, snow removal and other services is $680 a person, in Schefferville the cost is $9,650(3).

Regional Decline

The adversities faced by a single-industry community are often considered to be confined to the town or village where the distressed industry is located. The surrounding areas feel secure in the belief that their economic activities will continue as before. But this is not the case. Often, workers in the affected industry live and do business in other nearby communities. When a town or village dies, a part of the region in which it is located dies with it. In fact, an industrial closure may have negative economic and social impacts reaching out as far as the province and the nation. Apart from the jobs and production which are lost to the country, increased demands for adjustment measures and social assistance eventually affect everyone.

Early evidence of the far-reaching impact of plant closures and major lay-offs prompted the study team to look closer at four regions in Canada experiencing this problem. Chosen were the Restigouche region in New Brunswick, dependent on forestry; the crab fishing region of Shippegan, New Brunswick; the iron ore region of Schefferville - Wabush - Labrador City; and Bruce Peninsula in Ontario where a completed nuclear power plant will result in the lay-off of approximately 5,000 construction workers.

While the situation in each of these localities is different, all have been affected negatively by the decline or complete closure of the major industry. However, the economic adjustment approaches used in each region have some common features, the most notable of which is the harnessing of local energy, leadership and talents to revitalize the community. What these regions are doing is examined in the section of the report entitled "Community Perspectives".

(3) *The Citizen (Ottawa) March 13, 1986*

Issues, Concerns and Proposed Solutions

The problems currently faced by single-enterprise communities are, to a great extent, the result of many years of affluence enjoyed by most of their base industries, especially those in the resource sector. Industrial, business and community expansion reflected the optimism which prevailed. In those heady days of prosperity, little thought was given to the possibility of an industry having to close down because of intense international competition, technological obsolescence or low profitability. As a result, few single-industry communities were concerned about this eventuality. This lack of concern for the future also prevailed among the companies and the various levels of government, as well as municipalities, local small businesses, individual workers and other community residents.

Now that the problem has reached crisis proportions in some localities, and is a very real possibility in others, many issues and concerns are being aired. Following are the main issues and problems, and their perceived causes and potential solutions, which were brought to the attention of the CEIAC in the process of its consultations and investigation of the situation.

Major Policy Issues

Frontier Development Policy

There appears to be no defined dictum under which the federal and provincial governments operate with regard to frontier development. Some provinces, like Manitoba, British Columbia, and recently Ontario, have taken some measures to develop their northern regions, but most of the governments, including the federal administration, do not appear to have a coordinated and defined policy on frontier development. Several provinces, notably those in the Atlantic region do not have a northern frontier

in the same sense that the larger provinces have. However, even they, in most cases, have large undeveloped areas.

The result of this deficiency is that there has been a gradual withdrawal from the nation's frontier areas over the past few years and a concentration of economic activity in Canada along a narrow strip bordering on the 49th parallel. There is concern that, if this trend continues, Canada may soon find itself with a major portion of its geography uninhabited and lacking resident custodians. This not only poses a serious sovereignty problem, but also ignores the huge potential for economic development and renewal that this part of Canada can offer the nation. The Canadian Association of Single Industry Towns suggests that, in view of the growing attraction of Canada to aspiring immigrants, the time may have arrived to consider bold steps in this direction, such as providing incentives to immigrants from other countries to settle in remote communities.

Policy on Single-Industry Communities

A policy on single-industry towns could have prevented the establishment of non-viable communities in the past and thereby avoided the trauma which resulted from the decline and abandonment of many of them. Such a policy would also impart a measure of permanence and security to the single-industry communities that will be developed in the future.

A policy for the development of new single-industry communities would consider the several settlement options now available for developments in remote areas. These include "fly-in fly-out" arrangements, the establishment of temporary communities and the construction of permanent towns. The choice would be made only after careful consideration of all the factors involved, by all the partners in the arrangement, including the developer, the province, nearby communities and the federal government. Such decisions would be made with a long-term view of the resource and the community and ideally within the context of a frontier policy and regional development strategy.

One company official(1) recommends that a town should not be established unless the resource upon which its industry will be based has a projected lifespan of at least 20 years. However, it should be noted that many communities that are now in trouble have much longer histories. This suggests that the expected lifespan by itself may not be the sole criteria for the development of a new community. Well-defined policy would assist this decision-making process.

Regional Development Policy

Economic development and activity are paramount in the establishment and continued vitality of communities. Their survival and longevity depend heavily upon the existence of an assured economic base. The options available to single-industry communities are not as numerous as those available to larger, more diversified towns and cities. Yet, in spite of this serious disadvantage, there appears to be no clear regional development policy in place aimed at the preservation of single-industry communities. In fact, single-industry communities are convinced that most of the regional industrial development assistance goes to well-established communities, with diversified economic bases.

Current federal regional development programs appear to be applied in an ad hoc manner, without regard for the weaving in of

(1) *Dr. Walter Curlook, Executive Vice-President, Inco Limited and President, Mining Association of Canada, Speaking to the First Annual Conference, Canadian Association of Single Industry Towns, Sudbury, Ontario, September 25, 1986.*

all the essential components, including single-industry communities, into the country's regional economic development strategy.

Another factor leading to confusion among distressed single-industry communities is the absence of a lead federal department with responsibility for their economic welfare. This is seen by many as the cause of considerable "buck passing".

Employment and Immigration Canada has assumed some responsibility through the Community Futures program. However, it remains to be seen if it has the ability to respond quickly and effectively to the host of problems which descend upon a community in distress. Also, the program appears to be aimed at communities that are already in trouble, rather than those trying to introduce preventative measures or to plan well ahead and is underfunded because it does not have access to the total regional development budget. Some of the affected communities and the Canadian Association of Single Industry Towns submit that policies and programs dealing with this problem, which is largely an economic one, should be administered by a department with strength in business and economics, rather than in social affairs. It should also be one which has strong support from the sectoral departments. Ideally, a department such as Regional Industrial Expansion should be charged with this responsibility if it once again resumes its mandate for regional development in Canada.

Provincial and Federal Transportation and Communication Policies

Transportation arteries are the lifeblood of a community. A single-industry town suffering from plant closure has little chance of diversifying and surviving without the presence of road, rail, water or air links with the rest of the country. Road links, especially paved highways providing circular routes, greatly improve a community's tourism potential. Direct routes to larger centres provide local products with access to larger domestic and export markets. Air links and dependable communication lines provide easy access to market and other decision making centres.

Together with the other economic development ingredients, transportation and communication arteries enhance a community's prospects for economic diversification. Unfortunately, today's unstructured approaches by both levels of government leave most communities without access to long-term planning and involvement when it comes to transportation and communication. This often limits their ability to take advantage of economic opportunities and attain economic self-sufficiency.

Local Infrastructure and Public Works

An attractive community, well equipped with good streets, waterways, sidewalks, water and sewage systems, schools, libraries and recreational facilities has a better chance of attracting new investment and economic activity than one without these features. Affected communities unanimously approve the application of government job creation funds to the development, improvement and maintenance of infrastructure rather than to meaningless make-work projects as has often been the case in the past.

Canadian municipalities have identified a great backlog of public works that needs to be tackled across the country. Single-industry communities maintain that the place to begin this process is in their towns. These communities see multiple benefits arising from public works job creation projects, both in making the community more attractive for investment and in providing jobs during the community's adjustment period.

Areas of Local Concern

Forecasting and Preplanning for Plant Closures

The decision to establish an industrial facility is normally made with the expectation of economic benefits to the developer. If all the elements of production and marketing fall into place as planned, then profits should result and there would not be a need for premature closure, unless of course, the level of profits are below the company's expectations. However, some factors are unpredictable and closure may become inevitable. Therefore, closure for any of the reasons described in this report, including low profitability, is possible. There were expressions of concern among single-industry communities as to the responsibility of the company to the government and citizens of the country with respect to the use of the country's natural resources, as well as to the residents of the communities established to service these developments. Chief among these responsibilities is the decision to close an operation.

The announcement of a plant closure or severe cut-back in employment always has a devastating effect on a single-industry community, but if this occurs with little or no advance notice, the results are particularly crippling. A case in point is Uranium City where all the outward signs projected by the company pointed to a secure future for the community. Many private and public investment commitments were made on the strength of these projections and, indeed, even on letters of assurance from the company. The company expanded its plant and built houses and the town paved roads and improved services until the final days before the announcement of closure. When the announcement of the closure came, it was in direct contrast to this projected confidence in the future. It gave the workers and the community six months in which to prepare and adjust for the change. Other similar situations were encountered across the country. On the positive side, some companies have introduced programs which communicate information regularly to community residents.

While it would not make up for the loss of jobs and the removal of the community's economic base, a more humane approach to closure would do much to alleviate some of the pain. Advance notice of the impending closure as far ahead as possible would provide workers with an opportunity to assess their particular circumstances and plan for their adjustment. Small businesses would have time to restructure their operations to suit the new business scenario and the municipality could plan for a reduced tax base and adjust its level of services accordingly.

In the past, the Manpower Consultative Service and its successor the Industrial Adjustment Service, administered by Employment and Immigration Canada, provided some vital, although limited, assistance in the post-announcement period. In the case of single-industry communities, much of this assistance was in the form of incentives to move workers to jobs in other localities.

Some provinces have legislation which requires minimum periods of advance notice, based on the number of employees affected. However, unless embodied in legislation or the labour-management agreement, the timing of a closure is still left largely to the company. On occasion, a company may fail to provide notice deemed as adequate by the employees even though it forms a part of the collective agreement. A few of the groups and individuals consulted expressed a need for additional legislation in this regard, and most agreed that greater responsibility must be assumed by the company. In most cases, the matter of regulating plant closure falls within provincial jurisdiction. Suggestions were made that a monitoring system be set up, preferably by the provincial government, to watch for signals that may be pointing to emerging difficulties – the build-up of extraordinarily large inventories, for example. Ideally, communities should be informed annually of the company's intentions for the next period.

Loss of Equity by Home-Owners and Small Business

Workers and small business operators in single-industry communities often make major investments in their homes and businesses on the strength of their perceived knowledge of the prospects for the company's future. These investments are essential to a stable and well-serviced community. However, they are often made without sufficient information on the company's plans for the local operation or its ability to survive any adversity that may arise.

Consequently, more often than not, when a closure is announced, it finds many homeowners and business operators holding properties whose values have severely depreciated. This delivers another crippling blow to the now unemployed workers and to businesses whose sales volumes are greatly reduced. When accompanied by existing liabilities, the situation may be such that it is easier to walk away from the home or business than to try and salvage any remaining asset value. The CEIAC discovered many examples of extreme hardship resulting from this situation, including bankruptcies and the total loss of large investments.

While it is generally recognized that these individuals should be responsible for their decisions, it should also be recognized that their circumstances are not the same as those of their counterparts in other communities. Sometimes decisions are made on the basis of insufficient information or exaggerated claims. Residents and business people in these communities feel that the risk which they assume by investing in a single-industry community should be recognized and that special tax arrangements should be made available to them to reduce this risk. The tax implications for such an arrangement are too complex to be tackled in any depth in a study of this type. However, the CEIAC is convinced that a serious problem exists in this area and that significant financial losses and untold hardships have occurred as a result of the prevailing ignorance and neglect of this problem.

Destruction or Abandonment of Existing Infrastructure

There do not appear to be any calculations of the cost of the infrastructure, homes and business premises which have been abandoned in single-industry communities over the past few years. Their cost is probably in the hundreds of millions of dollars. The Canadian Association of Single Industry Towns sees this action as grossly irresponsible and the affected communities view the abandonment of existing facilities as a cavalier act on the part of those making this decision.

These groups feel that not enough thought is given to the investment that has been made in these communities and the costs of duplicating these facilities at other locations. The almost complete abandonment of a town, such as occurred in Uranium City and Schefferville is seen as a manifestation of bad planning by everyone involved and blatant disregard for the taxpayers' money. Communities feel strongly that before a town is levelled, more thought should be given to alternative use of its infrastructure and homes.

Responsibility for Basic Services

Even when a town loses its major employer and much of its population, some residents prefer to remain there. This may be through choice or necessity. In addition, Indian Reserves or other Native communities are often located near resource-based single-industry towns. With the loss of population and the resulting erosion of the tax base, the municipality, school and hospital boards often can no longer provide services at the same level as before the closure. In fact, there are some affected communities that cannot afford to offer any level of services.

The permanent victims of these reversals are

those residents who remain in the community. Good planning in the past might have prevented such a disaster, but in the absence of such planning, someone has to assume the responsibility for education, health, security and recreational services. In some of the communities consulted, these services were continuing at a greatly reduced level with the help of the provincial government, often reluctantly given. This situation strengthens the case for planning for such an eventuality as soon as the community is established and for having in place a contigency plan to respond to the situation if and when it arrives.

Impact on Native Communities

Native communities are often the secondary victims of town abandonment and end up receiving greatly reduced health and educational services. Residents of both communities become interdependent over time and this dependence hits hardest at those who remain. In addition to the loss of essential personal services, the loss of employment opportunities, educational and shopping facilities and transportation services affect the quality of life of those remaining, including residents of nearby Native communities. It is essential that in the downsizing or abandonment of a community upon which Native people have been dependent, the needs of the Native population be considered as an integral part of the adjustment process. Jurisdictional differences, which in the past have impeded such actions, should be resolved.

Effectiveness of Existing Government Programs

Elsewhere in this report, some of the federal and other programs with potential application to the problems of single-industry communities are discussed (pages 61 to 70). This section deals with federal programs only.

In general, the feeling is that while many applicable federal programs, such as those offered under the Canadian Jobs Strategy have good intentions, they have enjoyed limited success in their utilization by single-industry communities to date. To some extent, this may be due to the newness of the programs and also because they were not designed to counter the specific problems of single-industry communities. There is concern, however, about the lack of flexibility and the presence of stringent eligibility rules which often negate the potential effectiveness of these programs by the time they reach the single-industry community.

Of particular concern to these communities are rules associated with eligibility for training, such as class size, type of training, length of training and training location. These programs are often seen by some as the epitome of solutions imposed from the top down. Many communities, particularly those in the more remote areas, do not have sufficient access to information on government programs and often are not aware of the type of assistance that may be available to them. Some of the problems inherent in the old programs appear to have remained, such as training for non-existent jobs and the lack of trust among jurisdictions.

A number of former programs, while continuing to operate in certain communities during this transition period, are gradually being phased out. These include the Labour Adjustment Benefits (LAB) Program, Industry and Labour Adjustment Program (ILAP), Modified Industry Labour Adjustment Program (MILAP), Industrial Adjustment Service (IAS) and Local Economic Assistance Development (LEAD). LAB provided pre-retirement income maintenance to laid-off workers between the ages of 55 and 64 in certain industrial sectors such as textile and clothing and footwear and tanning. Older workers in other sectors in communities which received ILAP and Level 2 designation under MILAP also qualified for this benefit. Because of the age limitations and high cost, a broader application of LAB-type programs to single-industry communities would be

impractical. For example, the CEIAC study on older workers (2) concluded that it would cost approximately $1 billion a year to cover the current number of unemployed workers in that age group. LEAD, ILAP and MILAP are gradually being absorbed by the Community Futures program which has assumed most of the economic adjustment functions inherent in these programs.

While it is too early to pass judgement on the eventual effectiveness of the newer programs, single-industry community leaders say that at this time they do not appear to address the real needs of these communities. The Community Futures program, for example, can usually only be tapped by a community when it is experiencing serious unemployment problems. Most communities would like to use it as a means of prevention, and thereby assure a secure future for themselves, but under existing criteria they cannot qualify. This program is dealt with in more detail on page 61.

There is also great concern about the status of the regional development programs in Canada. Because of the lack of focus in these programs, many small communities no longer see them as having any practical application to their needs. Several programs introduced by other jurisdictions appear to be more successful in addressing the problem, largely because they are closer to the community and have incorporated in them features which respond more quickly to some of the identified needs. These programs and initiatives are described in Part Two of this report.

(2) ***Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market, Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, 1985.***

Location of Government Services and Facilities

There are certain government services, both federal and provincial, which would be better delivered from points within the environs of single-industry communities. This is especially true of resource exploration and management, but also applies to social, educational and health services and administration. Currently, most of these activities are located in large centres, greatly removed from their clients by distance and attitude.

Single-industry communities are also disturbed by the practice of both levels of government of concentrating their economic development programs in areas of relative affluence. They see developments associated with research, defence and education and training being carried out in major centres when they could best be located in the more economically depressed areas of the country. They interpret this to be a deliberate attempt to heap benefit upon benefit on major centres at the expense of what they see as a more efficient delivery system and a more equitable and balanced national economic development strategy.

Initiatives and Programs Needed

Economic Diversification

Many single-industry communities, both those that have been hit by a closure or cut-back, and those that feel threatened, are convinced that the diversification of their economic base is their only salvation. For some, it may be too late for this approach to restore them to their original stature, but for others, a concerted effort in this direction could prove productive. To achieve maximum success, economic diversification efforts should begin as soon as the single-industry community is born. However, even at the eleventh hour, attempts at economic diversification may prove more productive than no effort at all. Communities are aware that their diver-

sification efforts may result in new jobs which will require different skills and pay less than the jobs which were lost, as has occurred in Chemainus, British Columbia and in other communities. Nevertheless, they are prepared to accept this transformation of the local workforce as inevitable and preferable to the alternative.

There are many factors which will contribute to a community's success in diversifying its economy. A good mix of location, markets, natural endowment, skills and talents and financial resources are essential ingredients for success. Also, to succeed, efforts at diversification should begin in the community and be based on the community's knowledge of itself and its potential. Solutions imposed from above rarely succeed. However, senior governments can assist by acting as facilitators, rather than implementers, and by helping to create an environment which attracts, rather than discourages, prospective investors and developers. There are many ways in which this can be done. The need for information and advice was seen as a vital element in the process, but the installation of infrastructure, especially transportation links, was seen to be equally important.

A Partnership Arrangement

Single-industry communities are increasingly assuming responsibility for their own futures. They are organizing themselves into tightly-knit units with the confidence and will to meet challenges and create new opportunities. But because of their inherent disadvantages, they cannot do this by themselves. A strong partnership is needed, composed of the community, major employer, municipality, federal and provincial governments and neighbouring communities, where they exist. Together they can meet the problems facing the community and discover opportunities available to them. Each has a role to play and each will be strengthened by the success of the single-industry community in its effort to survive and prosper.

Community Leadership and Action

There is a new mood developing in single-industry communities across the country and this is resulting in people at the community level taking charge of their own destiny. This is sometimes caused by the crisis nature of the problem, but is also due to the general disillusionment with the results of action from the top down which has often been the approach in the past. The recent formation of the Canadian Association of Single Industry Towns is evidence of the emergence of a constituency that feels exposed and threatened.

Local economic development committees have been established in most of the communities consulted. These committees have the mandate to assist in the community's adjustment and to identify and investigate economic development opportunities. They also examine and access existing government programs that have application to their particular situation. Unfortunately, few existing federal programs, perhaps with the exception of the Community Futures program, have practical application to this community involvement process. This is an area where much could be done, with a minimum level of funding and little direct involvement by the senior levels of government.

Local Entrepreneurial Ideas and Talents

The community that has one or more good ideas for economic development and the entrepreneurs to bring them to fruition is fortunate. More often than not, ideas abound. However, ideas must be assessed for their feasibility and an entrepreneur found to develop the practical ones. This is an area where communities agree that they can use a lot of assistance and advice. Assistance of this nature is available in different forms in most jurisdictions, but nowhere is there any program available designed to address the specific problems of single-industry communities. The type

of assistance needed includes funding for feasibility studies, pilot projects, business training and the installation of any special infrastructure required. The community should be left to administer these funds once they are allocated.

Resident economic development officers, following a community development plan, provide a valuable service in those towns that have them. This is probably one of the most practical types of assistance that senior levels of government can provide to a community. It is puzzling why governments which provide resident experts in health, welfare, forestry, agriculture, security and other areas do not consider providing similar services for business – the economic backbone of the community. Agriculture has enjoyed this service for many years in the form of District Agricultural Representatives and as a result has become one of Canada's most productive sectors.

Community Economic Development Fund

In order for single-industry communities to undertake any economic adjustment measures, they need funding. These funds are needed for supporting community business development efforts, for commissioning feasibility studies, for assisting in the development of pilot plants and for financial assistance to entrepreneurs. In the past, government programs proved to be too rigid, short-term and undependable for this purpose and communities now realize that they need to build up their own funds to achieve these goals.

The proposed models for the establishment of such a fund involve contributions from the company, municipality, province and federal government. Such funds would be administered by a committee approved by the community to make disbursements from them. An example of this type of fund may be found at Lynn Lake, Manitoba and is described in more detail on page 62.

Some communities feel that this would be a better use of government funds than can be achieved by the present generally unfocussed programs. It would also move the decision making process to where they feel it should be - at the community level.

Labour Force Adjustment and Training

Successful economic diversification efforts will necessitate a transformation of the local workforce. This means that retraining of many of the community's workers will be necessary. In most cases, single-industry communities, because of their size, do not have permanent training facilities such as community colleges or trade schools. They do, however, have high school facilities and in some instances, access to the major employer's plant. These can be used to accommodate the required retraining activities. Some communities have identified the need for basic training in communication and numerical skills as a priority for their laid-off workers. Others see job specific training as necessary for the transition of their labour force.

The Canadian Association of Single Industry Towns, speaking for its member communities, favours starting the adjustment process by holding a short community awareness and education seminar. Because this would occur before the community is fully organized, the full cost of the seminar would be under-written by the federal government and the seminar material would be prepared, or approved by, representatives of single-industry communities.

Statistics now show that 40 per cent of the new small businesses in Canada are being established by women. For single-industry communities, this presents both an opportunity and a challenge. The opportunity exists for the local economy to benefit from the ideas and talents of the female entrepreneurs and the challenge will be to provide a supportive climate for the development of this human resource, especially in the area of business management training.

What all this suggests is that training pro-

grams, to be successful in single-industry communities, must be flexible. Unfortunately, communities do not see this desirable feature as being inherent in the existing training programs offered under the Canadian Jobs Strategy. They are particularly concerned about the eligibility criteria and rigidity with regard to the type and length of training eligible for support. Serious concern exists about the withdrawal of financial support to local unemployment action centres which operated in areas of high unemployment, including single-industry communities.

Mineral Exploration, Reforestation and Land-Use

The fate of some mining communities today hangs on the possibility of the discovery of new mineral deposits inside their environs. Uranium City, Saskatchewan; Schefferville, Quebec and Buchans, Newfoundland are three prime examples. In these times of world surpluses of many minerals, gold, strategic and higher value metals are favorite targets of mineral exploration activity. In some jurisdictions, such as Manitoba, the provincial government has assisted financially, through grants and equity arrangements to increase mineral exploration activity. This has had good results in some communities, such as Lynn Lake. Senior governments should recognize the benefits that can accrue to the economy of single-industry communities, individual provinces and the nation as a result of such activity and should consider more cooperative participation in mineral exploration in selected locations.

There is also great concern in the forested regions of Canada that forests have been neglected in the past and, as a result, the resource may suffer irreparable damage. Involvement in reforestation by the forest industry and senior levels of government will not only revitalize the nation's forests, but also has the potential to provide thousands of badly needed jobs.

Another concern is that insufficient use is being made of crown lands across the country. In view of the growing world population and the increasing demand for settlement space, such lands could be opened for development, consistent with good land-use practices. Incentives in the form of low-priced land could lead to permanent settlements developing around single-industry communities.

Fisheries Industry

Many single-industry communities see good potential for economic development in the fishery industry in their areas. However, many of them are frustrated by existing natural obstacles and regulatory rigidities. The natural obstacles consist mainly of transportation deficiencies and costs, and fish management. Regulatory barriers are perceived in fishing rights, quotas and prescribed marketing channels. While these concerns were expressed across the country, nowhere was it more evident than in the area covered by the Freshwater Fish Marketing Corporation. This included Manitoba, Saskatchewan and Northwestern Ontario. Communities located in areas where fish resources are plentiful claim that prospective entrepreneurs are discouraged from taking advantage of business opportunities by their inability to obtain fishing rights, by being required to sell only to the Freshwater Fish Marketing Corporation and by being limited to certain species.

While this study does not pretend to be an authority in this area, it is concerned about the degree of dissatisfaction expressed with the existing systems in Canada's fisheries. It may be that some of the current arrangements should be reviewed and that more attention should be given to the concerns of those living in the areas where the resource is located.

Financial Institutions

Business people and individuals displayed a growing concern with the attitudes of financial institutions in depressed and threatened single-industry communities. They claim that the same banking institutions which supported and encouraged them in good times do not hesitate to "pull the rug" on them when a community's fortunes change. This even happens to businesses whose commitments to banking institutions are on schedule. The malady also spills over into the economic adjustment process when entrepreneurs with sound business proposals are denied financing through normal channels. This attitude makes it even more difficult for these communities to diversify their economic base. The recent entry of the Federal Business Development Bank into venture capital funding may provide a source of financial assistance to businesses in these communities.

This is an area that all those concerned with the welfare of single-industry communities should examine carefully and come up with recommendations to their respective jurisdictions as to how to manage the problem.

Groups with Special Needs

Women in Single-Industry Communities

Traditionally most of the jobs in single-industry communities, especially those in the resource sectors, were held by men. Now more women are entering non-traditional occupations and performing work which was once considered the undisputed domain of male workers. To effect this transition requires a conscious effort by employers to absorb women in these non-traditional roles as well as a concerted effort by government to provide training assistance to facilitate the transition. There is concern that this is not happening fast enough or, in some cases, not at all.

Women are also increasingly becoming involved in the creation of new business enterprises across the country. With better access to assistance programs and business management training they could contribute significantly to community economic renewal as well as provide employment opportunities for themselves and others.

Older Workers

All laid-off workers in single-industry communities face abnormal labour market adjustment problems, but the greatest obstacles are encountered by older workers, especially those over 55 years of age. These workers usually have skills that are largely limited to a particular sector or employer. Their educational level is often below that of the younger workers with whom they compete in the labour market. They usually have substantial equity in their homes and are well established in their communities. All this makes them relatively immobile.

The problems faced by all older workers and recommendations to address them were described in detail in a CEIAC report published in 1985 entitled ***Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market.*** The CEIAC discovered these same problems, in an amplified form, in the single-industry communities studied and reiterates the observations and recommendations made in the 1985 report.

Persons with Disabilities

People with physical and other disabilities find it difficult to compete in the labour market even under the best of circumstances. In single-industry communities, the obstacles are even greater. Therefore, any publicly supported economic development strategy for a community should ensure that there is a place in the plan for those persons with disabilities who reside in the community.

Whose Responsibility?

This report has commented on how the dynamics of consumer demand, trade patterns and changing technology dictate that industries continually adjust their production strategies if they wish to remain profitable and survive. As a result of these demands, major industrial changes have occurred and continue to take place in Canada and elsewhere. This process of adjustment has had a significant impact on the production patterns of many sectors of the economy and has led to major dislocations in a number of industries. Industrial adjustments and the resulting dislocations are felt by all those involved – the company, its workers, the community, the region and, indeed, even the nation. All suffer as a result of the process, some more than others.

There is no such thing as a painless plant closure or lay-off, but nowhere is it felt more acutely than in a single-industry community. If these industrial adjustments are to be accepted as inevitable, then whose responsibility is it to minimize the pain of the resulting dislocations?

The Company

Companies have often been accused of closing plants solely for economic or strategic reasons and without too much concern for the adverse effects of such decisions on those affected, especially the workers and the community. Since only the company will have all the facts leading to the decision to discontinue an operation, it would be difficult for anyone else to establish if closure is the only alternative available. When it does occur, there are certain principles and responsibilities that companies operating in a single-industry community should recognize.

The first is that past successes and profits of the company resulted to a considerable extent from the contribution and cooperation of the workers and the community - the workers for producing product and the community for providing the environment in which to do it.

Therefore, the company should not limit its concern solely to the task of abandoning its facility and leave all the other adjustment costs to individual workers and the community. To spread the financial burden associated with worker and community adjustment following a plant closure, the company should plan for such an eventuality and prepare for it throughout the life of its operations in that community. If it is not already the case, this should become a part of any labour-management agreement in these communities. Also, in the future, communities will be seeking to establish local economic development funds and will be looking for company contributions toward them. Companies should be prepared to support these initiatives.

Another major responsibility of the company is to give notice of a forthcoming closure to its workers and the community as early as possible. In doing so, the company should ensure that as much detail as possible about the decision and process is revealed, including the cause of the closure, the cost of closure versus that of other options available, the time-frame and the adjustment measures proposed. This will enable everyone concerned to make plans and adjustments to minimize the adverse effects of the closure when it comes.

Workers

In addition to the availability of employment, many of the workers employed by major companies in single-industry communities, particularly those in the resource sector, concede that they were attracted there by the generally high rates of pay. Statistics usually support the assumption that individual incomes, in single-industry resource enterprises particularly, are above average. Part of the reason for this is the recognition that the costs of living are higher in most of these communities.

Nevertheless, since above-average incomes are an accepted part of working in some of these

industries, these workers should be in a fairly favorable position to save a portion of their incomes for the day when operations will cease. Where the option to purchase homes is available, workers should also recognize that, should the main industry close, these housing assets would lose much of their value. In that situation, house buying decisions should be made with this knowledge in mind. However, it should also be recognized that the workers' options are often limited and that in the absence of other types of accommodation, house buying could be the only alternative available.

Workers should also, through their unions, ensure that collective agreements reflect the risk associated with working and living in a single-industry community and make provisions for it. In the event of closure, they should demand that their unions participate in the community adjustment process.

Unions and Associations

As representatives of the workers in the community, unions and workers' associations have a vested interest in the community and should participate fully in improving its socio-economic welfare. The union should ensure that the interest of workers who may be affected by a layoff or plant closure are reflected in the collective agreement in such areas as the amount of notice required, severance pay, pensions, transfer of seniority and, where applicable, housing. But the union's role may go beyond the collective bargaining process and include participation in the workers' adjustment process through counselling, job search and mobility assistance, psychological support and aid to union members starting their own businesses.

The Community

Communities are established for the use and benefit of their residents. Without tax-paying citizens, communities cannot exist. The residents of these communities, in turn, depend upon the existence of an employer in that community. When the major employer withdraws, the community will be in trouble and its very existence will be threatened.

Since dependence on a single industry and the possibility of its closure is a continual threat to its existence, the community should begin to remove this threat as early in its life as possible. Steps to diversify the economy of the community and make it attractive and receptive to other types of economic activity should begin as soon as the community is born. To rely solely on the continued operation of the existing industry is unrealistic and unfair to the residents and investors in the community. Even those communities that have depended successfully on a single industry for many years should not feel so secure as to postpone their economic diversification efforts.

When providing services and assuming debt, municipalities should do so with the knowledge that the major industry may close its operation some time in the future and consider the effect that this will have on its ability to control and service its debt and continue to provide essential services. In cases where closing down the community is the only option available, a plan should be devised to make this adjustment process as smooth as possible for the residents.

Provincial Governments

Single-industry communities complain that too often provincial governments tend to treat them as isolated appendages of the more populated regions of the province. The communities, especially the more remote ones, feel neglected

and removed from the mainstream of provincial activity and involvement. In the past, some provincial governments became intimately involved in the early planning and development of single-industry communities, but appeared to be less involved when disaster struck in the form of plant closure.

This is unfortunate because, not only do these communities present a good opportunity for the provinces to extend their economic and demographic boundaries, but also because of the contribution that the industries and residents of single-industry communities make to the tax revenues of the province through taxes and royalties.

Provincial governments should be concerned about the continued existence of single-industry communities once they have been allowed to become established. This continuity could be ensured through the provision of transportation infrastructure, assistance with the installation of services and, most importantly, with advice and aid to assist the communities to diversify their economies.

The Federal Government

The federal government has also treated single-industry communities somewhat indifferently in the past. Although considerable money has been spent in some of these communities, under such programs as LAB, ILAP, MILAP, IAS and LEAD, most of these expenditures were short-term, generally in response to crises and usually with limited long-term benefit. In addition, most of the effort was directed at moving affected workers out of the community as quickly as possible, thereby ensuring its demise.

When things are going well, these communities and their industries provide a good source of tax revenue for the federal coffers. As noted earlier, the resource sector also produces around 10 per cent of Canada's wealth and more than 40 per cent of its exports. Resource industries and the towns which they produce are usually at the leading edge of the country's frontier development. This allows human settlements and economic activity to push out from the existing large enclaves scattered along the country's southern border. If for no other reason than maintaining the nation's sovereignity, the growth of resource-based communities should be encouraged and assisted in order to push back Canada's frontier and make accessible the wealth and natural wonders of the country. Such an approach would also relieve the population pressures on existing large cities and slow down the absorption by these cities of prime agricultural land.

This initiative would involve a stated frontier development policy, jointly ascribed to by both senior levels of government, that would encourage companies and individuals to establish and maintain themselves in the frontier regions of the country. In the case of existing single-industry communities, efforts should be made to include these in the country's regional development plans and to assist them in their efforts to diversify their economies and improve their community services and amenities.

Existing federal government programs should be directed at stabilizing the economy of the community over the long term, rather than providing short-term temporary remedies. To do this, programs which are preventative in nature would be far more effective than post-disaster initiatives. These communities should be encouraged and assisted to take charge of their own economic development activity and the senior levels of government should facilitate this process. Development from the top down has not worked and must be replaced by development from the bottom up.

Conclusions and Recommendations

The problems faced by single-industry communities in this period of industrial adjustment are too complex to be addressed by any one government program, one government department or indeed, one level of government. At the same time, the impact of this fundamental transformation of the productive process on these communities is too destructive to be ignored or approached only with partial solutions.

Some single-industry communities are already completely devastated economically and many others are well on their way to economic oblivion. Unemployment rates of 35, or even 50 per cent, are not uncommon. A few suffer from unemployment rates that are even higher.

Until recently, the approach to this dilemma would have been to allow the affected community to die and encourage its residents to move and seek employment elsewhere. This is the easiest route to follow, administratively, especially during periods of high levels of employment.

But things are changing. Many single-industry communities have resolved that they will not die, or if they do, they will go down fighting. They are organizing themselves to meet this challenge head on. They feel that their communities still have a place in this country's economy and they are prepared to work hard to prove this. This reaction could well be a response to the basic and fundamental changes in world trade and production patterns manifesting themselves at

the local level. If this is so, then it appears to be happening in spite of the inertia evident at the higher levels of the institutional regime.

However, these communities do admit that some measure of assistance will be required. They do not seek huge cash grants or impossible arrangements. They ask for a hand, not a hand-out. With this assistance they feel that they can not only become self-sustaining, but make an important contribution to Canada's economic revitalization and growth.

It is apparent that the cost of such preventative action may be less than paying for the implementation of corrective measures. For example, the loss of 10,000 jobs in the mining sector alone, between 1982 and 1984, is estimated to have cost the federal government approximately $545 million in unemployment insurance benefits and lost income tax revenue.

Many of the issues which emerged, and some of the recommendations which follow, are outside of the mandate of Employment and Immigration Canada. However, the CEIAC found these issues to be so important in the total picture that they are being included in the recommendations.

Recommendations

Having completed an objective review of the circumstances faced by single-industry communities in Canada, the CEIAC recommends that:

Recommendation 1

National Frontier Policy

The federal government consult with the provincial governments to establish a national frontier policy for Canada which will define the country's plan for expanding its economic frontier and detail the place of single-industry communities in this plan.

Within this context:

Policy on Single-Industry Communities

a) The Minister of Employment and Immigration consult with his colleagues, the Minister of Regional Industrial Expansion; the Minister of Energy, Mines and Resources; the Minister of Fisheries and Oceans; the Minister of Agriculture and the Minister of State (Forestry and Mines) to establish a regional economic development policy for existing single-industry communities, especially those whose economies are based on natural resources and;

b) These Ministers and their Departments meet with their counterparts in the provincial governments to agree on a policy for the planning, establishment and development of new single-industry communities in Canada, taking into consideration family and environmental needs;

c) Developers be required to prepare and adopt contingency plans for possible closure in advance of receiving authority to develop a resource.

Recommendation 2

Economic Diversification Assistance

In recognition of the unique problems faced by existing single-industry communities with good prospects for economic survival, and that to address these problems they need assistance in special areas, the Minister of Employment and Immigration should ensure that the Community Futures program perform its mandate to provide assistance to all single-industry communities in their efforts to diversify their economies. This would be achieved by:

a) Providing assistance to the community to enable it to hold an awareness and education seminar prior to embarking on a community adjustment plan;

b) Providing financial assistance to hire an economic development officer to work with the community;

c) Providing seed money to enable single-industry communities to organize community economic development groups, undertake feasibility studies and prepare community profiles and other community information leading to economically viable developments;

d) Matching, according to a nationally adopted formula, of contributions that companies, provinces and single-industry communities make to a local community-controlled economic development fund.

Recommendation 3

Regional Development Policy

The Minister of Employment and Immigration encourage his colleague, the Minister of Regional Industrial Expansion, to develop eligibility criteria for regional industrial develop-

ment incentives which reflect the economic circumstances of that particular community, not a large economic region as at present.

Recommendation 4

Transportation

The Minister of Employment and Immigration consult with his colleague, the Minister of Transport, to ensure that the current federal review of the National Transportation Policy fully considers the special circumstances and needs of remote and frontier single-industry communities so as to complement the National Frontier Policy and the Regional Development Policy.

This action should aim at strengthening local and regional development initiatives in healthy single-industry communities and at assisting the rehabilitation of distressed communities. The development and maintenance of these services should be of particular concern during the period of adjustment which will result from the proposed deregulation of transportation services.

Recommendation 5

Public Works

The Minister of Employment and Immigration co-operate with his colleague, the Minister of Public Works and his counterparts in the provinces, to introduce public works programs, with equitable rates of pay, for single-industry communities, to ensure that these communities have the adequate infrastructure and services needed to support the economic development initiatives undertaken by them.

Recommendation 6

Native Communities

a) The Minister of Employment and Immigration in co-operation with his colleague, the Minister of Indian and Northern Affairs, develop a system for assisting Native communities affected by the demise of single-industry communities, whereby the homes and infrastructure in that community would be diverted to use by the Native communities in the area, and

b) The Ministers and their officials ensure that when existing housing is transferred to Native residents, the costs of these houses is equitable and realistic, and

c) The Ministers consider the often greatly increased cost and decreased frequency and modes of transportation and communication services to the remaining Native population and introduce means of lessening the burden placed on these residents, and

d) The Ministers, prior to the establishment of new communities in the future, instruct their officials to set up a program for Native employment in the new industry, designed specifically to provide the appropriate training and support affirmative action programs for the hiring of Native people.

Recommendation 7

Training

The Minister of Employment and Immigration introduce policies providing for a flexible training assistance program for use in single-industry communities during the transformation of the workforce to meet the skill needs of the emerging new economy. This program must be flexible enough to support the specific identified

needs for academic and skill upgrading in these communities and eligibility should not be limited by the length of unemployment or the occupation involved. In addition, the length of training should be determined by the needs of the trainee and the occupation, not by artificially imposed limits. The training will, to the extent possible, be given in the community where the workforce lives and the training provided by either public, private or non-profit organizations.

Recommendation 8

Unemployment Insurance

To ensure that unemployed workers will receive the maximum income protection accruing to them, it is recommended that the Unemployment Insurance benefit period not be reduced as a result of earnings paid on separation from employment. Benefits would be scheduled to commence after the allocated period, for which these earnings were paid or payable, has expired and continue for the full entitlement period established on termination.

Recommendation 9

Community-Based Services

That Employment and Immigration Canada assist single-industry communities affected by a plant closure or a major lay-off of its workforce to establish community-operated job search, counselling, information and referral services, and that these centres be provided with seed money and operation funds on an on-going basis under five or ten year contracts.

Recommendation 10

Mineral Exploration

That the Minister of Employment and Immigration encourage his colleagues, the Minister of Energy, Mines and Resources, and the Minister of Regional Industrial Expansion to assist and encourage their colleagues in the provinces to develop federal-provincial mineral exploration agreements for areas adjacent to single-industry communities, or target existing activities under the mineral development sub-agreements to this end, where the mineral potential of the area justifies the additional activity.

Recommendation 11

Lending Practices

a) The Minister of Employment and Immigration encourage the Federal Business Development Bank and other venture capital firms to increase the level of funding available to small business enterprises for equity capital financing.

b) In recognition of the difficulty of obtaining risk capital for developments in new single-industry communities, or in those undergoing economic adjustment, the Minister of Employment and Immigration and his colleagues, the Minister of Finance and the Minister of Regional Industrial Expansion explore ways of encouraging lending institutions to expand and improve their financial services to small business owners and entrepreneurs in these communities; and that these Ministers urge existing financial institutions not to withdraw support from their customers in single-industry communities during an adjustment period.

Recommendation 12

Job Opportunities for Women and Other Target Groups

In keeping with the current employment and pay equity legislation, women and other target groups be provided with access to training and job opportunities in those local economic development projects involving federal financial participation and that a monitoring system be established by the community to ensure that these requirements are met.

Recommendation 13

Taxation

The Minister of Employment and Immigration consult with his colleague, the Minister of Finance, to consider special tax considerations for workers displaced by plant closures or cutbacks in single-industry communities, in the areas of home ownership, severance pay and relocation costs.

Recommendation 14

Advance-Warning System

Communities, working closely with provincial and municipal officials and companies, be assisted to establish an advance-warning system with regard to single-industry communities, designed to monitor the economic health of the major employer and to enable the community, company, union and workers to respond early to danger signs in the community's economy and adopt survival alternatives.

Recommendation 15

Data Base

Employment and Immigration Canada, singly, or in cooperation with Statistics Canada, or other federal or provincial departments and the single-industry communities themselves, undertake or commission the gathering of demographic and economic data on single-industry communities in Canada.

Part two

Development and Character of Single-Industry Communities

The Community

The term "single-industry town" inspires visions of a community set apart from the main arena of economic activity and influence. In most cases this is true. Towns and villages in this category are often isolated, impart a temporary image and reflect a unique frontier character.

Many single-industry communities owe their existence to a resource whose harvest or extraction led to the creation of the community in the first instance. There are exceptions to this, as in the case of communities springing up around military installations, transportation points or tourist attractions.

There also are a few individual communities largely dependent on manufacturing, such as Brantford, Ontario whose main economic base is farm machinery manufacturing, and several villages and towns in Quebec that are substantially dependent on the clothing, footwear and textiles industries. However, in the main, the economies of most single-industry communities are nurtured by the extracting or harvesting and sale of a natural resource. Mining, forestry, fishery and agriculture, including the processing of wood, minerals and fish, were found to be the four most common economic activities in single-industry communities. This dependence on a single sector or enterprise has helped to forge the unique character of these communities and also contributes largely to the problems that some of them now face.

Historical Development

In spite of their similarities, single-industry towns have not always evolved in the same manner over the years. During the early stages of resource development in the 19th century and early 20th century, the settlements were often nothing more than "sleep camps". These temporary communities were abandoned as soon as the ore or timber resources were exhausted or the demand for the product declined. Because these primitive "camps" were nearly always designed to accommodate men without families, their amenities were few; often only a cookery and eating area and a bunk house for sleeping. This meant that there was little long-term investment in the "community" by either the company or the worker. When the time came to pull up stakes, the cost to both was minimal. Therefore, the social and economic impact of a closure was relatively small.

Beginning in the 1950s, the planning of single-industry towns in Canada entered a renaissance period. A new approach to community development, aimed at resource towns in particular, was adopted. This trend continued into the 1970s and beyond. In this era, planners worked to create stability and a sense of permanence by using town planning designs which were almost identical to those used by suburbs in urban Canada. In the 1950s, companies and governments became increasingly concerned about social instability and high levels of worker turnover. During the transitional period which followed, attempts were made to correct these by reshaping the physical and social fabric of the emerging resource industry settlements. Provincial governments and local planners were committed to changing the layout and internal designs of towns in order to improve social relations and to create a sense of permanence.

The passage of time has revealed that the planners' ideas of a town's design and layout were not always consistent with the practical needs of the community. Often, they neglected to anticipate the need for certain necessities, such as housing for business people and other non-company personnel, malls as community focus centres, and hangouts for teenagers. Planned communities were often not sensitive to the vagaries of the harsh climate and isolation. In addition, the special needs of shift workers in areas of recreation, shopping and day-care were not addressed. In an unplanned community, these amenities and services appear to have evolved naturally over time in response to the need for them. This flexibility is often not present in planned communities.

Mining and other resource companies, as well as provincial departments of municipal affairs, hoped that by designing the new towns in certain ways, new settlement forms would emerge which would attract a stable labour force, based on workers and their families. Resource companies also used this new approach to town development to overcome the image of a benevolent company town and to escape the conflicting and costly roles of employer, landlord and storekeeper to which they were formerly committed. Workers were also anxious to break out from the old system of near total dependence on the company. The intent was to have resource companies concentrate on their own business and the workers to become homeowners. The result would hopefully be a more stable community.

Communities whose economies are based on renewable resources, such as forestry, fishing and agriculture, or on manufacturing and processing, tend to be more stable and few, if any, of them are planned communities. These towns are not as subject to boom and bust conditions as are the communities based on non-renewable resources. While they tend to become stable communities over time, communities based on renewable resources are just as subject to the risks of declining resources, changing markets and new technology as those in the non-renewable resource sector.

Stable communities in both the renewable and non-renewable sectors tend to become permanent communities, especially if the resource base lasts long enough to employ two or three generations of workers - a phenomenon which was largely overlooked in the past. This oversight would result in major dislocations during the massive industrial adjustments of the 1980s and pose grave problems for the companies, workers and municipalities, not to mention the federal and provincial governments.

Recent Worker Accommodation Trends

Two alternatives to resource town development became popular during the 1970s. The first of these, the "fly-in fly-out" option is currently used extensively, notably in the uranium mines of northern Saskatchewan, base metal and gold mines in the Northwest Territories and oil, gas and mining developments in the Arctic and off the Atlantic coast. This system involves transporting workers by air for a designated period of work time, ranging from one shift to 14 or 28 days and then flying them back for an "at home" period. The only infrastructure installed at the work-site, beside the regular production facility, is a temporary residence for the workers, food services accommodations and the necessary recreational facilities.

Another newly introduced option is the "contemporary community". This is a flexible community whose residents and businesses are accommodated in temporary mobile buildings. When no longer needed, the buildings are simply removed and taken to a new location. The workers have no ownership and often little or no attachment to the community. The best current example of such a community is Sundance, Manitoba, a town established to house the workforce associated with a large hydro electric development.

Experience with these different modes of worker accommodation has begun to reveal some of their weaknesses. Some socio-economic studies indicate that the contemporary community tends to influence a "temporary" mentality which results in a lack of attachment to the community and increased labour force turnover. Problems emerging from the "fly-in fly-out" option tend to be social in nature and include deteriorating family relationships, adapting to the contrast of the "hard work" culture away from home and the "soft" culture at home, responding to emergencies at home and the high cost of communicating between the worksite and home. Native people, in particular, when involved in this arrangement find it difficult to conserve traditional life styles at home and in their community due to the conflict between the prevailing social structure and male dominance tradition.

There are some obvious advantages to the "fly-in fly-out" option. Foremost of these is the elimination of the costs and risks associated with the establishment of a new community. The need for all-weather roads to the "outside" is also reduced or eliminated. The risks involved in home ownership in a single-industry community is removed and existing communities can benefit from the employment which these developments provide. In some instances, this may call for the expansion of existing established communities with important economic advantages accruing to these "host" communities.

Life-Span of Single-Industry Communities

Some single-industry communities, and resource towns in particular, may ultimately lose their original reason for existence. Any one of a number of reasons for the decline or closure of an industry may eventually challenge the community's survival. The onset of any of these adverse conditions is extremely unpredictable. However, one thing remains clear; single-industry communities lack the security of more

diversified communities and as long as they depend on one economic activity their existence is temporary and fragile.

Resource-based communities are the most vulnerable, but even for them the life-span is not entirely predictable. Sometimes the resource developer knows the approximate life expectancy of an ore body or timber stand and adjusts the worker accommodation to suit it. The resource base may also become uneconomic, mismanaged or the market for the product may dry up. Often, however, the resource and demand for the product lasts for many years and permanent communities develop as a result. Examples of this are Sudbury, Ontario; Flin Flon and Thompson, Manitoba; Fort McMurray, Alberta and Yellowknife, N.W.T. As these communities become older, some of them also become more diversified and less dependent on the resource base.

Numerous other communities, however, have existed for many years and have remained dependent almost exclusively upon a single resource base. This includes towns such as Thetford Mines, Quebec, Elliot Lake, Ontario and Trail, British Columbia. The longer a community's resource base continues to produce, the more entrenched the community becomes. When the resource base is finally exhausted, or markets for the product dry up, the "stable" entrenched community's continued existence is severely threatened and its inhabitants face major adjustment decisions.

The People and the Community

The people who choose to live in single-industry communities are usually attracted there by the opportunity for employment and the prospect of good wages. Often these operations provide the first job for young workers, a new job for the unemployed and opportunities for advancement for those already employed. Some may be influenced by the slower pace in the smaller

community, the beauty of the landscape and the opportunity for unrestricted outdoor life. More opportunity for social and community involvement are also cited as attractions to living in smaller communities. While the attraction of being close to nature and the prospect of closer inter-personal relationships may influence some decisions, the economic motive appears to be the most important consideration for many.

There are also certain disadvantages to living in single-industry communities, particularly in the more isolated ones. The most obvious of these is the absence of certain urban amenities and fewer educational, health, recreational and cultural facilities. Resource industries are usually male dominated and women in these communities have little opportunity for employment and career development. Young people, seeking to advance their education and training or find jobs, must often go to distant localities to do so. Fresh perishable foods must be transported long distances at high costs. These and other factors contribute to fewer opportunities and higher living costs than in other older and larger settled localities. In addition, a sense of isolation and confinement may affect some people adversely and, in the more northern areas, harsh winter weather and long periods of darkness may lead to physical and psychological stress. These problems may not be as pronounced in those communities located inside the populated areas, but the disadvantages associated with life in smaller communities will still exist.

Nevertheless, one major observation made by this study is the degree of satisfaction with life in single-industry communities expressed by the residents of these communities. This contentment with the quality of life is reflected in their reluctance to leave and reestablish themselves elsewhere when an economic crisis strikes. This is particularly true of the older more established workers with families, but is also surprisingly strong among young people - the sons and daughters of those established citizens. In Buchans, Newfoundland, for example, the town's high school students are at the forefront of a drive to save the community. Armed with a locally produced audio-visual presentation, these students have gone around the province seeking support for the town's survival action plan.

This attachment to a community supports the observation that the longer a single-industry community exists, the more entrenched it becomes. Complacency and the refusal to acknowledge that a threat exists are common manifestations. One study of life in isolated single-industry communities discovered that the longer residents live in a community, the higher their satisfaction level with life in that community (1). This is a significant factor in terms of policy development for existing single-industry communities and in the planning of living accommodations for workers in new resource developments in the future.

The apparent satisfaction with the quality of life, which is so dependent upon economic security, is quickly shattered when the major industry closes its doors. Then, all of the symptoms associated with unemployment and economic despair gradually set in, threatening the very existence of the community. The impact that this has had on some specific communities and their inhabitants is described in more detail in the section which follows.

(1) *Nickels, J.B., D.L. Sexton and C.A. Bayer; **Life Satisfaction in a Resource Frontier Community; Center for Settlement Studies, The University of Manitoba.***

Symbols

Mining

Fishery

Forestry

Construction

Agriculture

Processing

Community Perspectives

Buchans, Newfoundland

A Town Waiting for a Penitentiary

Once busy mine site now abandoned.

Buchans is a town of approximately 1500 people located in central Newfoundland. Its central location makes it somewhat isolated in a province which has most of its population living along the coast. The original community was planned and built by the mining company which operated a copper-zinc mine from 1927 to 1984.

For the first 20 years, many of the mine workers were transient and the company experienced considerable labour turnover. After 1948, the company undertook a significant expansion of the community service facilities and housing, and the population stabilized at around 2500 people. A road linking Buchans to Badger and the island's highway system was completed. Continued exploration yielded significant new ore reserves in 1948 and 1952 and further expansion of facilities took place.

By 1971, however, the life expectancy of the mine was estimated to be only eight years. Declining ore reserves gradually increased the cost of production. This and a strike in 1971 and another in 1973 resulted in reduced output and higher operating costs. The first layoffs came in 1979 and continued until there were only 12 workers left in 1982, out of a total of 550. On August 31, 1984, the mine closed permanently. In 1986, approximately 400 former mine employees remained in Buchans. Local officials estimated that 90 per cent of these were still unemployed in May 1986. Some of them were second and third generation mine employees.

The Buchans situation is somewhat unique in that the impending closure was forecast several years before it occurred. In fact, the Buchans Task Force was established in 1975 to study the probable effects of closure, to investigate the feasibility of retraining and relocating workers and to consider the development of other resources to ensure the viability of the community. A report was produced by the Task Force in 1976, but most of its recommendations were never implemented.

In 1984, the community mobilized itself and initiated a study to reassess the development potential of the whole region. That year, Buchans received a Level 1 designation under the Modified Industry and Labour Adjustment Program (MILAP) and initiated some local retraining, job creation and mobility programs. However, this was not construed as being the program best suited for Buchans. It was largely oriented toward the relocation of workers and there were 165 older workers, plus other former employees, in Buchans who did not want to move. Eventually, in 1986, the town received the last Level 2 designation in Canada under the program. This allowed workers 55-64 years of age to receive an income maintenance allowance until they get another job or reach age 65. According to local officials, "the beneficiaries were well looked after".

The 1984 study produced an Area Development Strategy which identified some economic development potential in tourism, mining, retailing, forestry, manufacturing and fishery. However, the success of the proposed plan and the survival of the community hinges on two critical developments, the first being a plan to take over the infrastructure of the abandoned mine by the community to help it to attract new industry. This has already been achieved. The other is the establishment of the proposed new penitentiary for Newfoundland in Buchans. According to Buchans Mayor Sean Power, "If the penitentiary does not come, this town may not be able to survive".

Corner Brook, Newfoundland

An Appeal for Public Works, Especially Harbour Improvement

A harbour in need of dredging.

Corner Brook is a town located near the tip of St. George's Bay on the west coast of Newfoundland. The region supports heavy stands of timber and the economy of Corner Brook revolves largely around the forest industry. The pulp and paper mill in the community was once the largest single producer of newsprint in the world, at 1,300 tons daily. However, the recession of 1981-82 and changing world market conditions threatened the survival of the mill in 1983. Faced with the prospect of closure of the mill, the provincial government helped the former owner to locate a buyer for the facility, with promises of financial assistance from both senior levels of government. In an effort to improve operational efficiency, the new owner embarked on a mill renovation program. This resulted in approximately 475 mill workers becoming redundant, followed by the loss of employment by approximately 250 loggers.

A telephone survey by the local MILAP Committee in May 1985 revealed that 39.3 per cent of those contacted were unemployed, as compared to the official unemployment rate of 32.5 per cent. Of those unemployed, 56 per cent were skilled workers and professionals. In May 1986, the Corner Brook region was still experiencing the highest official rate of unemployment in Canada at 25.6 per cent.

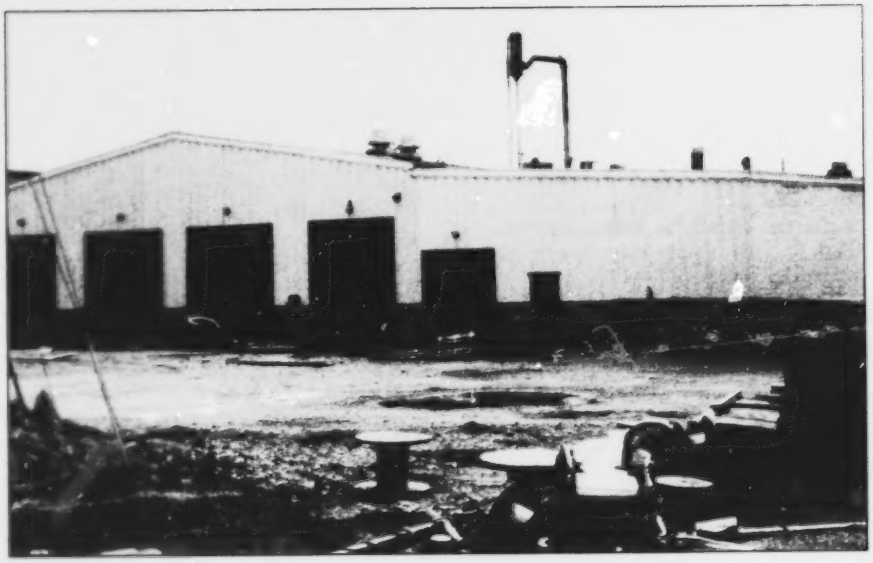
By any measure, unemployment rates of this magnitude have a devastating effect on the social and economic welfare of a community. By 1985, $104 million a year was being dispersed in unemployment insurance benefits in the Corner Brook and Humber Valley region. In December 1985, Corner Brook received a Level 2 designation under MILAP which would provide income maintenance to unemployed workers over 54 years old until they reached age 65. This could cost up to $3.3 million over 10 years. "We are paying a lot of money to a lot of people not to work", implores a local official. The community would like to see a portion of this money used on public works projects which would improve the town's capacity to attract new industrial activity.

At the top of the urgently needed infrastructure is an improved harbour facility. Dredging of the existing harbour would support the development of the area's indigenous industries, especially wood products, fish, fertilizer and limestone- cement-gypsum. Growth of an existing gypsum operation is hampered because it costs seven times more to ship product by highway and rail then it would by water. A proposal to establish a fertilizer plant using abundant local raw materials is mired in a morass of program policies and rules. "Government economic development programs seem to concentrate on knocking down a potential developer with rules, rather than providing support and counsel", laments a local citizen.

The community also maintains that, because of its geography, it is the logical location for the country's ice-breaker fleet, as well as the federal forestry centre for Newfoundland. But at the top of the list is the harbour development project which is seen as the key to the community's economic renewal.

Georgetown, Prince Edward Island

Goal is to Discard One-Industry Status



400 people once worked here.

Adversity is not a stranger to the serene and picturesque town of Georgetown, located on the east coast of Prince Edward Island. The thriving industrial and fishing community was dealt its first blow in 1917 when the ferry service between it and Pictou was discontinued and another in the 1950s with the discontinuation of the Lower Montague ferry service. But the town bounced right back in 1965 when a fish processing plant located there, followed by a small shipyard. It soon became a typical single-industry community whose economy depended largely upon the fish processing plant. At times the plant employed as many as 400 workers in a town whose total population was less than 800. Business in the town prospered and expanded. The municipality provided water and sewer services, improved streets, police protection and good recreational services.

Then in December 1981, the fish processing plant closed, leaving approximately 300 workers unemployed. By the spring of 1982, when unemployment insurance benefits began to run out, the full impact of closure was being felt. Local business suffered, homes were lost, school population declined and the contract for police protection was cancelled.

Today the town's major employer is an unprofitable shipyard which provides jobs for approximately 75 workers, 45 of whom live in Georgetown. The shipyard, which depends on local and regional business to a large extent, has been kept alive during the past few years by a series of government contracts. These contracts are drying up due to government spending cuts. In July 1986, the provincial government launched a two-phase plan to improve the shipyard's efficiency, including the installation of a synchro lift and the hiring of a management consultant to determine if the operation can be made profitable. Shipyard officials feel that the best prospects for the business are in the construction of small fishing vessels.

Local citizens place the blame for their plight on the fishery rationalization program and the reduced quotas to individual provinces. They maintain that the plant lost its source of raw material, not because the resource became exhausted, but because of government policies.

In an effort to escape from dependence on a single industry, the community has embarked on an economic diversification program. With the help of a Local Employment Assistance and Development (LEAD) grant from Employment and Immigration Canada, a regional ventures and development corporation was established. Some Georgetown residents are hopeful that it will be able to attract a canning or freezing operation to the abandoned plant. Also, the town has a superb centre for performing arts which is being developed as the anchor for a revitalized tourist industry. Manufacturing, agriculture and fishery related businesses are also being sought.

What do they need to succeed? Assistance to continue the development corporation and to locate and assist prospective entrepreneurs is seen as necessary. Another identified need is a more flexible use of unemployment insurance to allow aspiring business people to continue drawing benefits while investigating and developing business opportunities and for topping up wages in troubled industries undergoing adjustment. Finally, a more enlightened mortgage policy is required to enable people to build and retain homes in smaller communities during economic downturns.

Glace Bay, Nova Scotia

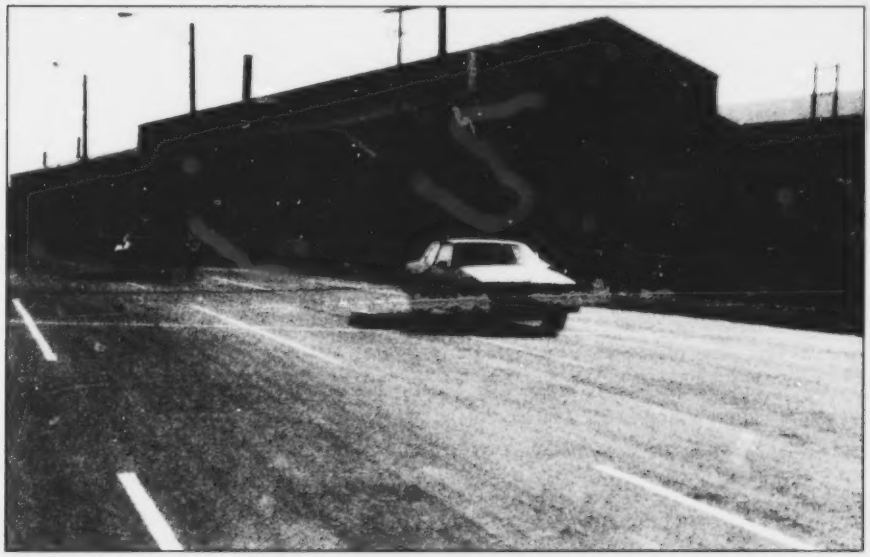
Coal is No Longer King

Misfortune struck the beleaguered town of Glace Bay three times within a year and a half. A fire in 1984 knocked out a coal mine located in the town, affecting 1,300 workers. Later the fish processing plant burned down displacing approximately 300 workers and finally, more than 300 persons lost their jobs when the heavy water plant closed. The result was an official unemployment rate of approximately 30 per cent - some say 50 per cent is more accurate - and about 400 families resorting to social assistance.

Among those experiencing lay-off, the 323 former workers at the heavy water plant fared best. Financial assistance was provided for job search, house-hunting and retraining. A $2,500 performance award was given to each employee and the company purchased, at market value, the homes of those leaving the area.

Of the laid-off mine workers, about 450 were reemployed in other operations and 125 retired. The outlook for the remaining mine workers is bleaker. There is no hope for reactivating the fire ravaged mine or the imminent opening of any new ones. There is, however, some hope for the laid-off employees of the fish packing plant. A new plant has been constructed which will employ 175 workers, 100 fewer than the old operation.

A number of steps were taken to ease the negative effects of these events. Employment and Immigration Canada participated in a $2.9 million Bridge Benefits Program that created short-term jobs which qualified the laid-off miners for additional unemployment insurance. A Modified Industry and Labour Adjustment Program (MILAP) resulted in about 40 make-work projects and 400 short-term jobs. In December 1985, $4.4 million was allocated to Glace Bay to provide a guaranteed annual income to unemployed workers between the ages of 54 and 65. In July 1986, the area was selected as a pilot community for assistance under the Community Futures program.



Machine shops once served colliery.

Today the community projects a rare mixture of despair and hope. Despair comes from the burgeoning unemployment rate, declining population and eroding tax base. There is concern about the increasing evidence of the "10-week syndrome", a situation in which people are obliged to work 10 weeks a year and draw unemployment insurance for 42 weeks. "People don't look for jobs anymore; they look for government grants", is a familiar refrain. There is also concern for older people with pensions or other forms of income who find themselves supporting unemployed offspring, often with children of their own. The community is also troubled by recent reductions in trades training and academic upgrading at the Adult Training Centre.

There are also signs of hope. A 10,000 square foot business incubator mall was completed in 1986 with enough room for 12 fledgling businesses. The community has banded together in a development corporation which is actively involved in seeking ways to revitalize the local economy. Prospects are good for the establishment of a clam processing industry and several small businesses have expanded or opened, including a drapery and a picture frame factory.

Mayor Bruce Clark appreciates that short-term employment programs are necessary to tide the community over this difficult period, but knows that what the community really needs is a long-term diversification program spear-headed by an area development commission. Meanwhile, the town seeks an industrial park and other infrastructure such as improved streets, curbs and gutters. "Without this infra-structure, Glace Bay may not be attractive enough to potential investors, even with government grants and tax incentives", he warns.

McAdam, New Brunswick

Temporary Measures Not Enough

Wood processing facility waiting for an entrepreneur.

McAdam, a community located in the southwest corner of the province, has gone through two phases as a single-industry community. From around 1870 to the 1950s, the railway was the major employer, providing jobs for as many as 700 workers. These numbers declined steadily. Now only 20 persons are employed by the railway. In 1975, a plywood mill which employed as many as 272 workers began operation and the town became dependent on the wood industry. The plywood operation closed in 1981.

An editorial in the May 24, 1986 issue of the Daily Gleaner (Fredericton) described McAdam as a "desperate village with an unemployment rate that is raging out of control at 46 per cent". This rate was determined by a door-to-door survey conducted by the local development corporation in January and February, 1986. The village now has a population of about 1,600, approximately half of the former 3,000. The corporation estimates that at least 250 families have left the village in the past five years. "If this trend continues, McAdam will become a ghost town", says Mayor Ralph Annis.

The usual manifestations of economic decline have surfaced in McAdam. Abandoned business premises, exhausted savings, workers looking for employment elsewhere, increased demands for social assistance, loss of confidence in the future and social trauma.

Several temporary government assistance programs were implemented. In 1981, the provincial Community Improvement Corporation provided $500,000 for a community adjustment program for McAdam. Much of this was used for a public works program involving sidewalk construction, renovation and repairs to community buildings and tourist facility construction. An Employment Adjustment Centre was established, but was not enthusiastically supported when it sought to move people out of the area. In January 1982, the community was designated for assistance under the federal Industrial and Labour Adjustment Program (ILAP). The program was designed to assist the community to attract new industry. It also provided a guaranteed annual income to laid-off workers between 54 and 65 years old and enhanced training allowances to local trainees. In January 1984, a joint federal-provincial project costing $2.3 million for an industrial water supply system and a fully serviced industrial mall for the village was announced.

However, the bloom of these temporary measures soon wore off and the fate of McAdam was again in the hands of its citizens. The community decided that it was time to take control of its future. It organized the McAdam Economic Development Corporation, acquired the plywood mill facility and upgraded the industrial park. In April 1986, a community committee met with the Premier and his Cabinet and presented a brief. It outlined a plan of action to bring about economic recovery. It specified several potential industries, including a gypsum plant which could employ 50 to 150 workers. The community registered its concern about the slow progress being made in the development of a nearby wilderness park. It called for a training centre for wilderness related occupations, such as guides. Recognizing the need for a good road network, the community demanded the upgrading of the area's inadequate highway system. Action on some of these has already begun.

On the federal government side, the community would like to see a more active involvement by the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE). In particular, the community is frustrated by a technicality in the eligibility criteria for DRIE grants which offers industries less to locate in McAdam than in other nearby locations.

Restigouche Region, New Brunswick

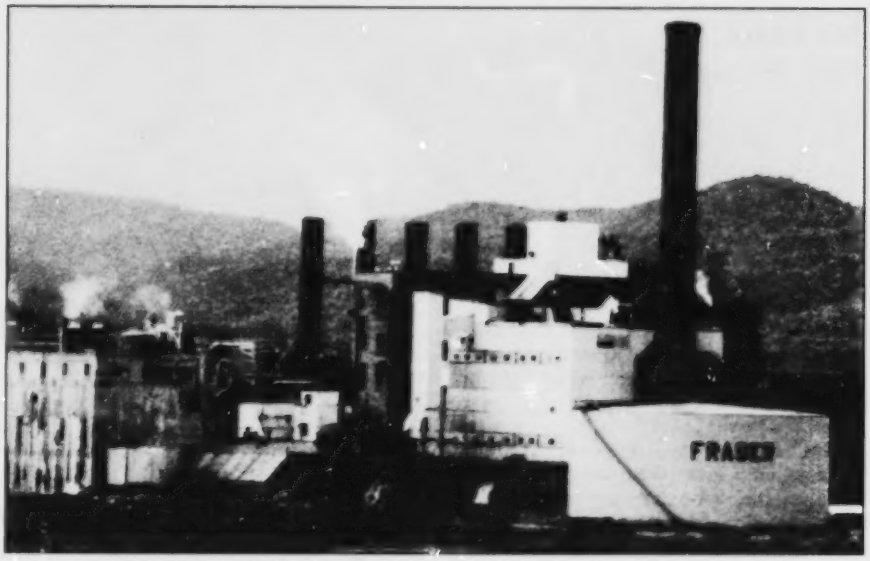
Hardwood Going to Waste

The economic welfare of areas which depend heavily on one sector for their survival is largely determined by the fortunes of that particular industry. The Restigouche region of Northern New Brunswick is such an area. It is a region heavily dependent on the forestry sector.

Three large forestry-based companies operate in the region, as well as several small lumber and shingle mills. The problem began when companies, faced with protectionism and stiff competition in international markets, a declining supply of suitable logs and high transportation costs, engaged in some financial belt-tightening. This resulted in the installation of modern machinery which allows more production with fewer people. Labour requirements in the woodlands operations also declined when new technology made it possible to make more paper from a cord of wood. Also, companies are using more chips than before, further reducing the demand for wood.

This has resulted in declining employment and a jobless rate which has stabilized at around 20 per cent. The usual manifestations of economic decline are already apparent. The business community is hurting and several businesses in the area have closed. Prolonged periods of unemployment have had a devastating effect on those affected.

A number of government labour adjustment programs have been implemented in the region in the past. Among them was a job creation project which involved salvaging hardwoods left by the pulp and paper operations and utilizing these for firewood. The project experienced some success but was limited by the small local market for firewood. More recently, the region was declared eligible for assistance under the Community Futures program. The region is also receiving special attention from New Brunswick's Job Protection Unit.



Pulp and paper mill at Atholville, N.B.

As a result of joint action under the Industrial Adjustment Services program, a committee has been established to look for ways to restructure the local economy and to utilize more of the area's natural and human resources. All the work on the committee is done by volunteers. The committee claims that, in the past, the federal government has been too intent on seeking large industrial projects for the area or providing short make-work programs, neither of which worked satisfactorily. "Now we are trying to generate meaningful jobs, not just make-work", a committee member explained.

Chief among the committee's efforts will be one which will try to find an industry based on the currently unused hardwood supply, possibly to fuel a thermal plant. Some members of the Committee say that this could generate as many as 1,000 new jobs in the area. A power plant located only 16 miles from Campbellton burns coal and is accused of contributing to the area's acid rain problem. The region would like to see the power plant converted to a wood-burning unit. The use of wood for biomass energy is already being done successfully in nearby Maine. Other wood-related industries are being investigated, as are other indigenous economic activities, such as honey production.

To achieve some of these goals, marketing and transportation systems need to be improved, as well as local skills. There is a shortage of entrepreneurial skills and investment capital. Committee members find it difficult to understand why small local businesses have difficulty obtaining $25,000 in government grants when large corporations can receive millions, often for "white elephants". "The small entrepreneur is immediately shot down because he doesn't know where his market is and there is no one to help him", they claim. A local development program for entrepreneurs would go a long way toward creating jobs in the area.

Shippegan Region, New Brunswick

Traumatic Adjustments in the Crab Industry

Modern crab processing plant in search of efficiency.

Shippegan, like other coastal regions in New Brunswick, draws much of its economic sustenance from the sea. Here, where harvesting and processing of fish products have been a way of life for generations, the crab industry is in trouble.

Since 1982 crab landings in New Brunswick have been declining. At the same time, mechanization and an increased demand for crab sections, instead of crab meat, have had a significant negative impact on employment in processing. The industry is a seasonal operation and the average duration of employment declined from 16.4 weeks in 1981 to 9.1 weeks in 1985. In addition, the work week in processing decreased from 40 hours to approximately 25 hours in 1985. It is estimated that in 1986, the industry employed 1,200 fewer people than in 1985 and further employment reductions are anticipated in the future. The result has been a seasonal unemployment rate which has ranged as high as 46 per cent in the Acadian Peninsula where Shippegan is located.

The combination of short periods of seasonal employment, followed by long periods of unemployment has had a significant adverse effect on family income. Even when combined with 42 weeks of unemployment insurance benefits, the usual 10-week period of employment in the industry results in a family income far below the poverty level.

Industry officials, and even union representatives, admit that there are too many people in the industry. They claim that, in the past, the industry performed a social function in the region by employing more people than it needed. Now, in order to remain competitive, the level of employment and the number of processing plants has to be scaled down. Some say that there still are about 1,000 too many workers in the industry. They also claim that there are too many fishermen and that this situation is aggravated by the issuance of more fishing licences each year.

Most fisherman and processing plant worker draw unemployment insurance benefits for much of the year. For most, especially those employed in processing plants, unemployment insurance is the safety net which keeps them off social assistance programs. Local opinion is that, should the unemployment insurance qualification period be increased to more than 10 weeks, "there will be great hardship" in the region. In spite of this, some union representatives would like to see the unemployment insurance program replaced by a guaranteed annual income which would not penalize people for working and would provide recipients with a decent standard of living.

There are many ideas as to what may be done to revitalize the economy. Agriculture, especially vegetable crops, produced on small local holdings, could be established to supplement seasonal employment. The peninsula has agricultural potential and prior to the introduction of today's social assistance programs, produced much of the food consumed locally. "Now it's hard to find a carrot growing in someone's garden", laments a local union leader. Technical help both in the production and marketing of agricultural products is needed.

Research is already being done on expanding the line of peat products currently being produced in the area. Canning and further processing of various fish species is possible, but pilot plants are required. Forest-based industries is another possibility and like other communities studied, this region cites the need for improved roads, bridges, and other infrastructure to improve its tourism potential and facilitate the movement of goods out of the area.

Schefferville – Wabush – Labrador City Region

A Classical Boom to Bust Story

Open pit iron ore mine in better days.

A perceived decline in domestic sources of iron ore in the U.S. in the early 1950s sent mining and steel companies on a world-wide search for new reserves. One such reserve had been discovered 50 years earlier in the Quebec-Labrador trough. Over the next several years, four Canadian and American companies spent more than $2 billion to bring these reserves to market. Towns like Schefferville, Wabush, Labrador City, Fermont and Gagnon were built to accommodate the thousands of workers and their families. Railway lines and airports were constructed and port facilities at Sept-Iles were expanded. By the mid and late 1960s, the region accounted for approximately 85 per cent of the iron ore capacity in Canada. Most of this production was shipped down a 790-kilometer railway, operated by a subsidiary of a mining company, to Sept-Iles, Quebec, for transport by water to world markets.

The northern-most terminal of the railway was Schefferville, a former exploration outpost which was expanded to accommodate the workers of a mining operation in the nearby Knob Lake area. At the peak of its production, the mine produced four million metric tonnes of ore and employed more than 600 of the town's 3,500 residents. In the whole region, approximately 10,000 workers were employed directly in the mining operation.

However, by the late 1970s, the situation began to change dramatically. A serious decline in the American steel industry forced the mining companies in the Quebec-Labrador region to reduce production and close down plants. Schefferville suffered the first major permanent lay-off when 150 workers were terminated in May 1980. Finally, in November 1982, the company closed the Schefferville mine and concentrator, citing major marketing problems as the reason. This move affected 616 workers at Schefferville and another 600 at Sept-Iles. Meanwhile, mining and processing operations in the other four communities were experiencing increasing numbers of temporary closures, each often resulting in fewer workers being recalled.

By 1984, the decline in the iron ore industry in the corridor eased and the number of employees in the four remaining operations stabilized at between 40 and 50 per cent of the pre-recession levels. In 1985, the mining companies reported significant improvements in productivity and capacity utilization, but company officials warned that the industry was still battling for survival.

This stagnation at a reduced level of activity provided the surviving towns of Wabush, Labrador City and Fermont (Gagnon closed in 1984) with a chance to assess their situation. They were already suffering the usual effects of major cut-backs. In the Wabush-Labrador City area alone, an estimated 1,000 people moved out between 1982 and 1985. Abandoned homes and apartment buildings, reduced business volumes and declining tax revenues were common. In November 1985, a Labrador West Economic Opportunities Conference was held in Wabush. Participants at the conference reviewed past developments and assessed the future. The decisions reached were that employment in the iron ore mining and processing industry in the region will not likely increase in the near or medium term. While the region was not advantageously located with respect to markets, there was some potential for the diversification of its economy, based on the harvesting and extraction of natural resources, tourism and producing goods and services for the mining operations.

Four years after the mine at Schefferville closed, the Quebec government announced that a part of the town may be razed. To do this, the province would need to spend $6.5 million to expropriate houses, relocate the remaining residents and pay off the $1 million municipal debt. It had cost the province $4.5 million a year to maintain the town, $18,000 for each of the 250 remaining residents.

Saguenay Region, Quebec

Corporations Support Local Initiative

Aluminum plant is Jonquière's industrial heart.

For many years the economy of the Saguenay Region depended almost solely on the aluminum smelter in Arvida (now a part of Jonquière). Later, three major lumber and pulp and paper companies became established in the area, diversifying the economy and adding to the region's prosperity. In the communities of Chicoutimi, Jonquière and La Baie, the smelters and mills turned out aluminum, lumber and pulp and paper for the world market. The present was good and the future looked secure.

But that was before the need for industrial adjustment and restructuring hit the region's industries. The smelter and mills were old and inefficient by world standards. Now the four major companies admit that modernization and efficiency measures will eliminate thousands of jobs in the aluminum, lumber and paper industries by the year 2000. The unemployment rate which is now 11 per cent officially and around 17 per cent unofficially could increase to 40 per cent. As industrial plants become smaller and more efficient, and the value of the company assets decline, the municipal tax base will erode. Jonquière, which presently receives 50 per cent of its taxes from the aluminum company, will feel the brunt of this adjustment, but the others will also be affected. For example, La Baie has already lost 400 jobs in the paper mill located there. But the people who work in the plants do not necessarily live in the same communities, so the destabilization effect will hit all the communities almost equally.

There is a growing appreciation of the fact that the adjustment problems affects all the communities and that they must work together to meet the challenge. This process has already begun. A regional economic development corporation (Conseil régional de concertation et de développement) has become more active. The organization is hoping to build up a spirit of enterprise in the region, but recognizes that there is a great reluctance among local people to assume risk. The corporation includes municipalities, unions, business associations and other local interests. It promotes business and economic development by organizing regional development conferences, working closely with provincial ministeries and providing consultation services and expertise to prospective entrepreneurs.

Representatives of local unions contend that the economic future of the region is still dependent upon the forest and electrical energy sectors and that this will likely continue into the future. Consequently, they would like to see an economic strategy that revolves around those two sectors. To facilitate this, the unions are anxious to hold joint discussions with the major companies, but to date have received no support for the plan from the companies.

Another organization devoted to economic adjustment which emerged recently is the Société en commandite pour la création d'entreprises (SOCCRENT). This initiative is described in more detail on page 67. This is a limited partnership, made up of five major corporations working in the region, whose goal is to assist in the creation of new businesses and help existing businesses to expand. The organization will concentrate on manufacturing, with particular emphasis on goods currently being imported. Total capitalization of the society will be $10 million, $8 million of which will come from the participating corporations and $2 million from a regional venture capital investment corporation which will sell shares locally. The society will provide financial assistance and management support to selected business projects. It hopes to create 300 new full-time jobs over the next two years.

Bruce County, Ontario

Construction-Based Economy Ends

Completed nuclear power and heavy water plants.

Prior to 1965, Kincardine, a town in the Bruce Peninsula of Ontario had a population of around 2,600. It had two furniture plants, a boiler manufacturer, a knitting factory and an economy substantially dependent on agriculture, manufacturing and tourism. A few years later when Ontario Hydro was in the midst of constructing a nuclear power plant in Bruce County, the population of Kincardine rose to 6,000, a 120 per cent increase. During that period, the community lost its industrial plants because they could not compete with the new wage stucture. The drive for tourists also subsided because of high wages and agriculture deteriorated badly because of high interest rates and low commodity prices. The town's economy became almost totally dependent on the nuclear power plant.

However, by 1987 the construction phase at the nuclear plant will be completed and the workforce will drop from approximately 10,000 at its peak (including contractors) to about 3,500. Kincardine, along with other towns in the area will face some major economic adjustments. A number of communities in the county - Port Elgin, Tiverton, Southampton and others, along with Kincardine - will suffer the brunt of this decline in employment. A majority of the construction workforce established permanent homes in the region because of the length of the construction period (more than 10 years). However, the construction of two additional heavy water units which was to have taken until the year 2000 to complete was cancelled. Many of the workers have already left and those who stayed behind are facing a tough job market, a depressed economy and a decline in real estate values.

While the region is located only 200 kilometers from Toronto and other major southern Ontario centres, residents feel left out of the province's economic mainstream. This feeling of isolation led the region to organize itself and investigate what has to be done to smooth out the adjustment process. Ten communities in the impact area joined together to form the South Bruce Lakeshore Economic Development Corporation. They contributed $2.60 for each resident of the community which was matched by $1.00 from the county. The $100,000 raised in this manner led to the receipt of a $200,000 grant from Ontario Hydro. With assistance from this fund, the impact area communities undertook to collectively address the area's development recovery. Kincardine chose to hire an economic development officer, Port Elgin upgraded an existing industrial building and other communities engaged in different economic development activities, with little or no assistance from the other levels of government. The objective of the 10 communities is to replace the approximately 5,000 lost jobs with new ones.

The communities see an advantage to utilizing the regional approach to development. It represents a wider range of interests and potential, as well as a broader source of funding. This collective approach has already begun to show results. A joint manpower assessment and planning committee was formed to assess the loss resulting from the decline in employment. Another committee was formed to facilitate the formation of an incorporated regional development corporation. In 1986, a Local Economic Assistance Development (LEAD) corporation was organized in the impact area with funding from Employment and Immigration Canada. Its mandate is to plan, create and promote economic development in the area.

Meanwhile, Ontario Hydro, in conjunction with the province, built the Bruce Nuclear Power Development site, a growing tourist attraction, and extended a steam pipeline to an adjacent industrial park, the Bruce Energy Centre. In July 1986, the first industrial project for the park was announced, a $4.4 million ethanol plant. The community says that this is the first of many businesses which it hopes to attract.

Ear Falls, Ontario

Development From Within

When a major Canadian steel company established an iron ore mine near Ear Falls in 1968, the future looked bright. The supply of iron ore was projected to last into the 21st century. Today, this community located approximately 500 kilometers (315 miles) northwest of Thunder Bay is scrambling to stay alive. The mine, which once employed 550 workers, closed in 1986 and the town was left without a main economic base, except for the forestry industry which employs about 160 workers in logging operations. The iron ore company blamed its decision to close on competition and high costs, especially transportation.

Prior to 1968, Ear Falls had existed as an isolated hamlet where a small number of people working in a hydro electric facility resided. After 1968, the community grew and prospered. It had all the modern conveniences, a municipal airport, an arena with a fitness centre, a nine-hole golf course and a shopping centre. With the closing of the mine, the town lost 66 per cent of its tax base, thereby shifting a major portion of the tax burden onto the remaining residents and businesses. By October 1986, approximately 400 residents had left, reducing even further the tax base. This means that some services may have to be cut, including the budget for recreation which the municipality is reluctant to do. The unemployment rate is estimated to be 25 per cent.

The initial notice of closure from the company was four months, but this was extended by one year with the aid of a subsidy of around $5 million from the province to help cover the company's operating losses during the period. The company provided the laid-off employees with what was considered to be an equitable severance arrangement by industry standards. A housing subsidy was also provided to protect those employees who owned their homes against loss of equity. This benefit was, however, drastically eroded when the subsidy was considered income of the year and taxed. This was done on the basis that Ear Falls was not a one-industry community.

The economy of Ear Falls once depended on this mine.

Many of the remaining workers have indicated a preference to stay in Ear Falls if they can find employment. But unless some economic alternative appears quickly, this option may not be available to them.

This prospect led the community to mobilize its resources and search for something to take the place of the iron ore mine in the economy of the community. An Economic Development Advisory Group has been organized, as has a Women's Action Group. An impact study of the closure on the community has been prepared. The community has embarked on an assessment of economic alternatives with the help of a full-time Economic Development Co-ordinator. High on the agenda are forest-related industries, in particular a sawmill which could employ 135 workers, and a facility for manufacturing ethanol from wood chips and forest waste. The community will continue to press for a highway link with Sioux Lookout which will enhance the local tourism industry. "We have to build from within", explains Mayor Stan Leschuk. "You can only succeed if you do it yourself."

To do this, the community will need some assistance. In the past, federal programs have fallen short of the community's need. Complaints about the remoteness of services and lack of response to letters are common. An offer to establish an Industrial Adjustment Services program was turned down by the community because of its emphasis on moving people out. The training programs under the Canadian Jobs Strategy have limited application because of their rigidity. For example, some employers who want to train one trainee at a time were ineligible. The Women's Action Group is concerned about upgrading community workers, especially women who have established businesses there since the closure.

Lynn Lake, Manitoba

A Model for Co-operative Action

Abandoned head-frame overlooks Lynn Lake.

The town of Lynn Lake was born 35 years ago when a mining company operating at Sherridon exhausted its ore supply and moved the whole community 130 miles across frozen winter roads to a new location. The feat took five winters to complete and when the move was over, houses, stores, a bank, a school and even the mine headframe were transferred. Lynn Lake eventually grew into a thriving mining town with 3,500 inhabitants. Its fortunes moved up and down with those of the mining industry and in 1984 its population stood at 1,450.

A low point in the life of the town was reached in 1983 when the mining company announced that it had exhausted its ore supply and the mine would close in November 1985. The early notice of pending closure provided the community with an opportunity to assess the situation and plan for the future. The town council organized two citizen committees and charged them with the responsibility of developing a strategy to help the community to adjust. One committee was to consider the effects of a complete shutdown of the community and the other was to examine prospects for alternative economic development.

The committee on alternative economic development identified 158 development opportunities. The spirit in the community remained high, but help from the senior levels of government was not forthcoming. Governments initially appeared to be reluctant to make a commitment to a town they thought was dying. The provincial government did agree, however, to assist the community to organize a seminar on survival. Among the speakers were some who had gone through the traumatic shut-down of Uranium City, Saskatchewan (described on page 55 of this report). Subsequently, the province also agreed to provide funding to the community to hire a community economic development officer.

Lynn Lake received a new lease on life in July 1985 when the company revealed that $30 million would be spent on a new gold mine development, five miles from the town. However, there would be a gap of approximately one year between the closing of the old mine and the opening of the new one. The new mine would employ 175 workers as compared with 300 in the old mine. Also, the process would be different, so the workforce would have to be retrained in gold mining skills. The company was prepared to utilize some of the mine workers in the construction phase, but could not sustain the total former workforce during the construction period. The community and mine management agreed that the time could be spent profitably retraining workers for the new operation. Requests for training assistance were made to Employment and Immigration Canada and after several attempts, a $4.2 grant was made available, among other things to assist in the retraining of the workforce. The money was offered under the Innovations program of the Canadian Jobs Strategy because it had sufficient flexibiiity to respond to that particular need.

The Manitoba government also agreed to provide a $2 million loan to the company to help it build the new mine. An unprecedented condition of the loan was that the repayments would be placed in a trust fund to finance economic diversification in the northwest region of the province. Subsequently, the Community Futures program provided $100,000 to launch the Northwest Manitoba Development Corporation.

Lynn Lake residents, meanwhile, are working to diversify the local economy. They are combining their efforts with those of nearby Native communities. Resource-based activities like fish farming have already begun. A cottage handicraft industry is developing. Tourism is already important to the area, but has greater potential. Renewed gold exploration is underway. A laid-off female mine worker probably expressed the mood of the whole community when she said: "We will wait out the hard times. Until things get better, we've cut down expenses and we've planted a big garden".

Kenaston, Saskatchewan

Progress Through Imagination

In various sections of this report, reference is made to the hundreds of communities across the Prairie Provinces whose economies are largely based on a single resource - agriculture. Kenaston is such a community. Once an important service centre serving the surrounding grain and livestock farms, the village continues to draw its economic sustenance from the surrounding farming area. Located only 75 kilometers (45 miles) south of Saskatoon, Kenaston labours under a number of disadvantages. Its proximity to Saskatoon makes it difficult for the community to compete with the "pull factor" exerted by that city. The area immediately around Kenaston, like most agricultural areas, had slowly been losing population over the past 35 years as farms became larger, more mechanized and more labour efficient. The village received another blow in the late 1960s when the main highway which passed through it was changed to a bypass.

But in spite of all these disadvantages, Kenaston has decided to battle for survival and is succeeding. Its population, after dropping by about 25 per cent around the time of the construction of the new highway, has begun to creep up and is now almost 400. Its two grain elevators continue to handle more than 1.5 million bushels of grain annually and to provide 15 per cent of the tax base of the village. Kenaston has added a number of serviced residential lots, boasts excellent schools and an active business section.

The village is planning its future with optimism and is approaching its development in some original and unique ways. One of these was to designate the village as the "Blizzard Capital of Saskatchewan". This is not because it has any more blizzards, or because those that it has are more severe than those in other parts of the province, but rather because the title was there for the taking and Kenaston got there first. To preserve this image, the Chamber of Commerce constructed a huge fiberglass snowman at the end of its main thoroughfare. A local resident describes it as "A rather crazy idea which caused Kenaston to hit the national news". This rather unique approach to building up its tourist business appears to be working, as more and more curious travellers stop by to take a look at this curiosity. An annual Blizzard Festival is now also held.

Community promoters celebrate unique tourist attraction.

On the more serious side, the community has established a new industrial park, ideally located along the main highway and with access to the railroad. The village hopes that this low-priced industrial land and municipal tax exemptions will attract an agriculture-related secondary industry, like a food processor or a farm machinery manufacturer. It has introduced a Fast Start Program which promises prospective entrepreneurs that the community will reduce red tape and approve projects quickly.

The community is doing all this without aid from the senior levels of government. The Saskatchewan Community Economic Development Program (described on page 66) does not apply to communities as small as Kenaston. Community leaders say that federal programs are too rigid and do not appear to be designed for small communities like Kenaston. In fact, they would like to see most existing federal grant programs scrapped and taxes reduced. "We're too grant oriented", they claim. Nevertheless, they would appreciate some outside assistance in the promotion of their community.

The community pays for its projects through local fund raising schemes. One of these is a sports lottery which is slowly spreading across the province and beyond. The village's recreational facilities, including an arena, were paid for in the same way. "Our strength has to come from within", advises Reeve Michael Sorotski. "Attitudes are very important." In Kenaston they have both strength and attitude, and an unemployment rate of near zero per cent.

Wawota, Saskatchewan

Community Makes Things Happen

A clean, aggressive town draws business.

In 1961, when the railroad picked up its tracks and left, it appeared that Wawota would go the way of many other small farm communities in the province - into oblivion. The railroad took with it the grain elevators, railway station, dray service and section crew - about 30 people in total. But instead of surrendering, the misfortune spurred the community to draw on all its inner resources to save the town. Today, Wawota is a proud and prosperous community, providing its citizens with a quality life-style and looking forward to a bright future. Instead of giving in to a decline after the departure of the railroad, the town's population grew by more than 40 per cent and the number of business establishments increased significantly.

Wawota is located in the southeast portion of the province, 26 kilometers northeast of the Moose Mountain Provincial Park. The terrain is gently rolling and the landscape is dotted with meadows and aspen bluffs. These natural features, together with good quality black soil, led to the establishment of a diversified agriculture economy based on grain, cattle, hogs and special crops. The more intensive mixed farming economy permits farm units to be smaller, thereby allowing the rural area to support a bigger population. Another advantage that the community has is its proximity to the provincial park and its distance from the closest city which is nearly 200 kilometers away.

But in spite of these advantages, there were other towns and communities in the area competing for a place in the regional economy. "We had a problem convincing people that Wawota was worth saving", recalls a local leader. It was a let-down psychologically, but people recovered and began to say "This is a good place to live", so they took stock of what they had and where they wanted to go. They found that the town was blessed with a few exceptional business people.

There was infrastructure to support a level of health care and senior citizen services. Finally, the town had an active sports community and the basic sports facilities. In fact, much of the credit for staving off economic decline is given to this community feature. Hockey and baseball tournaments and curling bonspiels brought in competitors and their families and many of them kept coming back. The other base that has been built upon is health services. A modern hospital and nursing home have made the town the health services centre of the area.

When the community examined its needs, water and sewers were at the forefront. Street and sidewalk construction followed. There was a need to improve its image. Also, there were few employment opportunities for women. The installation of sewer and water lines was made easier after the railroad, which disected the town, was removed. The community organized itself to attract good medical and health care facilities. It built upon its sports reputation and attracted more regional and provincial sports events. The arts community grew rapidly and now has seven resident artists, a musical association, a recital group and a talent show. There are also seven churches in the community. And finally, efforts were made to attract aggressive, young entrepreneurs to set up businesses in the community. All these features are contributing to the town also becoming a desirable retirement community.

To achieve this, the community is organized in a rather unique way. Under the leadership of the Town Council or the Chamber of Commerce, volunteer committees are set up and assigned the responsibility for individual projects. These committees are also charged with ensuring that each project pays its way. For example, the arena committee cannot come to the Town Council at the end of the year and ask it to cover a deficit. For major projects, all committees pool their efforts. One of these was a campaign to raise $500,000 for a care home. But in spite of its success, the community could benefit from help for feasibility studies, promotion to attract new business ventures and assistance to entrepreneurs for capital projects.

Uranium City, Saskatchewan

A Fight Against Great Odds

Three of several hundred abondoned homes in Uranium City.

It was not uranium, but gold, that resulted in the establishment of the first community in the Uranium City area. A mining camp was constructed at Goldfields, only a few kilometers southwest of where the town of Uranium City would be built later. There, the Box Mine began operation in 1938 and it, along with a hydro-electric generating station, supported a town of around 1,000 people. However, low grade ore and labour problems caused by the demands of World War II forced the mine to close in 1942 and the town was virtually abandoned.

In 1943, Eldorado Nuclear Limited was expropriated and granted the sole rights to explore radioactive minerals in Canada. Much of this exploration was centered in the Beaverlodge region of Northern Saskatchewan which included the former town of Goldfields. In the ensuing years, about 20 companies developed some 30 uranium ore bodies withing a 50-kilometer radius of what was later to be Uranium City.

The provincial government promoted the idea of a single centre to service all the mining operations in the area and the mining companies agreed. In 1951, a northern mining community, tentatively known as Mineral City was conceived and planned. It would be one of the country's most isolated communities, located more than 650 kilometers from both Prince Albert and Edmonton. The planners were encouraged to think in terms of an attractive community providing housing and services to a stable workforce. These recommendations were implemented and the resulting community, named Uranium City, became the most advanced urban centre in northern Saskatchewan.

The fortunes of the community followed those of the uranium industry and between 1953 and 1983 the population went through a series of cycles of growth and decline. The population peaked in 1958 at 4,500, but by 1965 it was down to 2,000. However, in the 1970s, Eldorado's profits increased and it forecast 20 to 25 more years of production. In 1978, the company spent more than $100 million on mine and mill expansion, housing, aircraft and power production facilities. But already, there were ominous signs on the horizon. The richness of the ore body was decreasing, prices were declining, productivity was 40 per cent below 1968 levels and new rich uranium deposits, suitable for surface mining, were discovered in another area of northern Saskatchewan. On December 2, 1981 the company announced that it would cease operations permanently on June 30, 1982.

Despair and hope hit the community simultaneously. Despair at the prospect of massive unemployment and hope that something would occur to save the community. In fact, nothing did. A task force set up to search for alternatives came up empty handed. Eventually, most of the workers and residents took advantage of existing relocation benefits, employment counselling, job search assistance and retraining programs. They boarded up their homes and businesses and left. Hundreds of thousands of dollars in equity were lost.

Today, Uranium City, a shadow of its former self, has a population of about 250, most of whom are Native people. Hundreds of homes which would do justice to any suburban community sit boarded up and vandalized. Its magnificent schools and public buildings are abandoned and deteriorating. Only the hospital and several service businesses continue to operate. Uranium City's obituary has been written but the remaining population refuses to leave. Some did, but later returned. The unemployment rate is between 60 and 70 per cent. They have banded together to search for economic alternatives. Ideas abound. Fishing and fish processing are foremost, but transportation and regulatory obstacles exist. They want a highway to the south shore of Lake Athabaska and a northern training centre. It is unlikely that Uranium City will soon, if ever, reach its former level of prosperity, unless ironically, the gold mining industry which produced the community in the first place comes to its rescue.

Trail, British Columbia

Shaken Complacency

A town facing new economic realities.

For more than 70 years, the Sullivan Mine at Kimberley dominated the world lead and zinc markets. Seven towns and villages - Trail, Rossland, Warfield, Castlegar, Montrose, Salmo, Fruitvale - and two rural electoral areas, drew their economic sustenance from the mine and smelter. In the 1930s, the mine and the community contributed between 25 and 30 per cent of total provincial revenues. At its peak, it employed as many as 4,000 workers.

Today, the ore reserves are nearly exhausted and the company, which also operates a chemical and fertilizer plant in the region, is reeling from a number of economic shocks. In 1985, it lost $97 million, a sizeable addition to its already heavy long-term debt load. More recently, ownership of the company changed. In its efforts to erase its losses, the company has undertaken a number of cost-cutting measures. In the late 1970s, it completed a massive modernization of its zinc production facility at a cost of $210 million. Now it faces an urgent need to modernize its aging lead production facility at a greater cost. In order to ensure that the company remains in Canada, the federal government has offered it $79 million, secured by an issue of preferred shares. This, plus an offer of $55 million from the province under a similar arrangement, will enable the company to undertake the modernization project.

To replace its source of ore, the company plans to develop its rich ore deposits 350 kilometers north of Nome, Alaska, with a predicted life-span of 50 years. Red Dog, as the mine will be called, will ship concentrate to the lead and zinc smelters in Trail. All these undertakings will change the face of the operation and significantly affect the company's status as the foundation of the economy of the Trail area.

The effects of these adjustments were felt as recently as March 1986, when the company announced the lay-off of 325 workers, 10 per cent of its remaining workforce. This brought to 1,800 the total number of workers to lose their jobs since the retrenchment began. In addition, the company cut back on its contributions to many local causes and activities which had been taken for granted for many years.

The changing economic reality is also affecting the attitude of the community. Faced with an official unemployment rate of 14 per cent, which local observers say is probably closer to 25 per cent, the community recognizes that it can no longer rely on its major employer to totally sustain its economy. As a first step, it organized a Community Economic Action Committee, a regional organization designed to look at economic alternatives. To do this, the community is drawing on its areas of strength. One of these is its history of achievements in sports. It has already undertaken and plans more major sports events which draw many people from outside the region to these "Home of Champions" events.

In addition, the committee sees potential for increased tourism activity and the possibility of adding to the line of high technology products currently being produced by a division of the mining company. A Community Futures grant of $100,000 will allow it to assess its potential and to come up with ideas which could bring it another $2.3 million under the program.

The community development office encourages the participation of citizens in its assessment of community strengths and needs and in the identification of community goals and opportunities. While serious, the situation is not yet desperate. The company, when it completes its modernization program, will provide about 2,500 well-paying permanent jobs in Trail. About 80 per cent of the community's tax base still comes from the company and this will probably not change much. The community feels that it is back on its way to economic recovery and has a good idea of where it wants to go. "The solutions are there to be implemented", says Ken Georgette, President of Local 480, USWA. "All that it needs is someone to make them work. This progress must be gained through cooperation and effort".

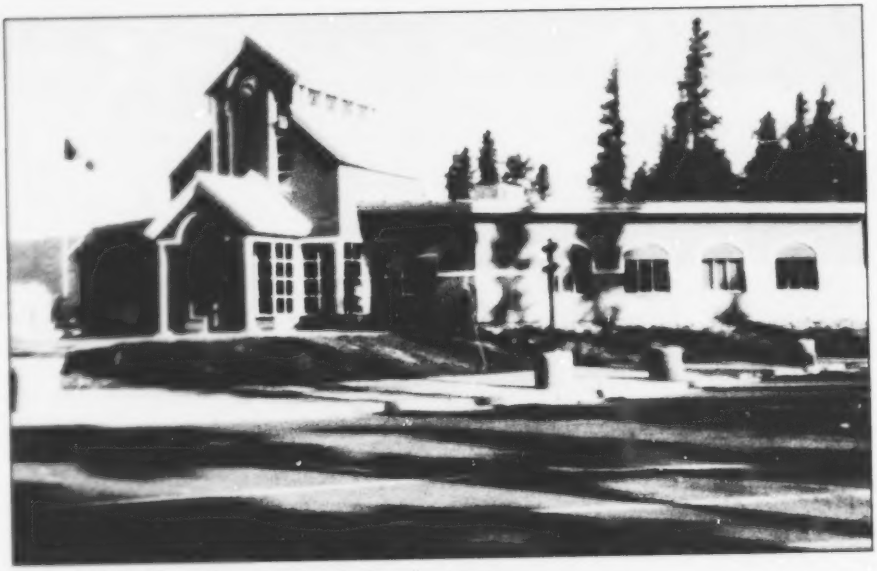
Tumbler Ridge, British Columbia

An Experiment in Total Planning

Tucked in between two ridges of the Rocky Mountains in northeastern British Columbia is one of Canada's newest totally planned communities. On a spot where five years ago only wild animals roamed, stands Tumbler Ridge, a community of 5,000 residents which provides accommodation and services to the workers who work in two coal mines and to their families. The economy of the town revolves around the mines which together will produce and export 100 million tonnes of metallurgical coal to Japan over the next 15 years. Coal reserves in the area are expected to last 200 years.

The decision to build a new town was reached in 1981 when it was agreed that it would be impractical to transport workers from the two nearest communities, Chetwynd and Dawson Creek. Both are more than 100 kilometers away from the mine sites. The planners also ruled against setting up workers' camps at the mine site which would accommodate the miners for seven-day shifts. It was felt that a new community, with all the necessary amenities, would attract and maintain a stable workforce. The desire to make the community a desirable place to live greatly influenced the planning of the town. The site was chosen for its aesthetical qualities - a south-facing slope with a mountain view to the south-west. It may have been the only town in Canada whose scale model was tested in wind tunnels.

Tumbler Ridge now has a developed commercial centre, commercial park, industrial park, eight 50-unit apartment buildings and about 800 houses. It also has a $10 million community centre which includes an arena, curling rink, library, meeting rooms, teen centre, day care facilities and a lounge and restaurant. Its public buildings include a distinctively designed town hall, public works building, fire hall and RCMP barracks.



Town hall design reflects community's uniqueness.

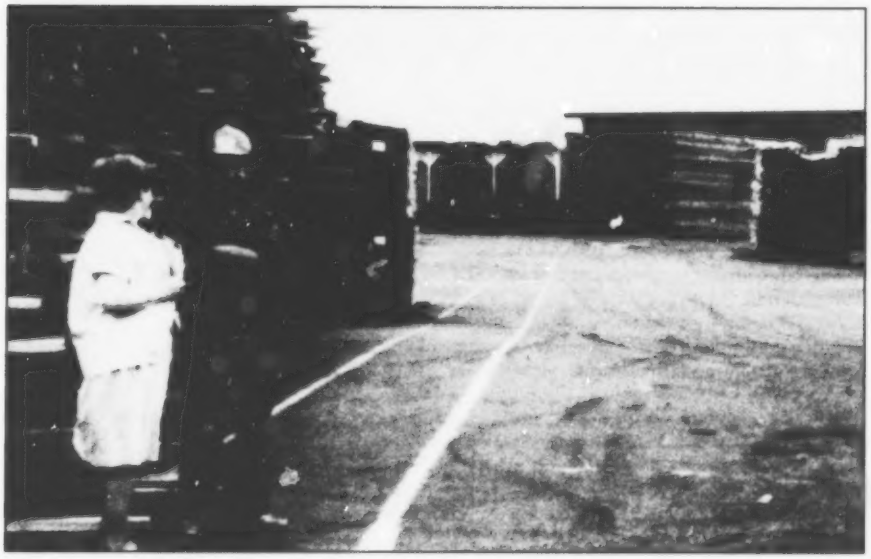
In spite of the planning that has gone into the town, a few short-comings have emerged. This has led Mayor Michael Caisley to observe, "If we had the opportunity to do it over again, we would jump at the chance to play a major part in the community's development". Union officials claim that the planners did not take into consideration the needs of the shiftwork community and that while there is a "day-town" and a "night-town", services and facilities only operate to serve the "day-town". The local business community says that in a cold climate such as exists in Tumbler Ridge, a mall would have been more amenable for shopping and as a community focal centre than the current street-facing shops. The recreational facility is also the target of criticism because it is limited in terms of suitable meeting rooms and swimming facilities. The lack of housing for non-mine workers is also seen as an oversight in the planning process.

All agreed that when towns like Tumbler Ridge are planned, the planning should be done by people who are familiar with living in remote, northern communities. However, there is general agreement with a mining company official who says that "the majority of people here agree that in terms of a mining community, this is a good place to live".

It was estimated that the two coal mines will eventually employ 1,600 and 980 employees respectively. At present they employ 1,300 and 450, of which approximately 50 per cent are skilled workers. The average salary is $36,000 a year. There is virtually no unemployment in the community except among women for whom few employment opportunities exist. Nevertheless, there is some evidence of insecurity. The contract with the Japanese customers comes up for review in 1987 and the outcome of these discussions in a somewhat depressed world market for coal is unpredictable. Attempts to diversify the economy have already begun. The country's highest waterfall located nearby opens up some very real potential for tourism. There is an abundant supply of wood which could lead to the eventual development of a forestry industry. These and other economic development ideas are already being pursued.

Sooke, British Columbia

Union and Workers Salvage Jobs



Worker-owned mill produces lumber efficiently.

The small community of Sooke is nestled in a scenic setting about 40 kilometers north of Victoria. Although some of its residents commute daily to work in the capital city, the lifeblood of the community is the forestry industry. The community's most important single employer is Lamford Forest Products Ltd., a company that is unique because it is totally owned by its employees.

From 1951 to 1984, the local sawmill was owned and operated by Sooke Forest Products Ltd., a privately-owned company. In 1966, the company acquired the Lamford Cedar Mills, a facility located in New Westminster which was used to further process the rough dimensional lumber produced at Sooke. The company performed well financially until 1980 when the forest industry went into decline and the lumber market began to collapse. By then the company was carrying a debt load of nearly $50 million, some of which was assumed earlier to pay for a major modernization program which made the Sooke mill one of the most efficient in North America.

The depressed markets, heavy debt load, plus interest rates which ranged as high as 24 per cent, resulted in the company being unable to meet its debt obligations. In July 1984, the bank withdrew its support and the mills at both locations were forced to close. An interim agreement between the company and the bank allowed the mills to reopen long enough to permit the processing and sale of the existing inventory. This was completed by November 1984 and the company was placed in receivership. The 300 workers who lost their jobs faced an uncertain future in a depressed labour market.

For the next several months, the bank attempted to sell the mill to another operator. However, a satisfactory buyer was not found. Meanwhile, the International Woodworkers of America (IWA), concerned about the possible permanent loss of 300 jobs, sought to prevent the company from being declared bankrupt. If this happened, then the assets could be sold piecemeal and the mills could be closed permanently. The union called on the federal government to prevent this, citing potential costs to the government of $6 million to $10 million a year in unemployment insurance benefits. There was no response.

After being asked to participate in an unsatisfactory buy-out offer from an outsider, the IWA and its members were advised to seek 100 per cent ownership of the operation. The challenge was accepted and the preparation of a plan of action began. The Commissioner of Critical Industries was approached for assistance and provided a valuable service to the IWA in its efforts to assemble all the parts in the proposed take-over arrangement. This included bank loans (from another bank), operating capital, municipal tax considerations, a loan from the British Columbia Development Corporation and employee participation. (See description of Commissioner of Critical Industries on page 64). A plan was drawn up in which each worker was required to obtain a $12,500 share, as a minimum, in the new company. Payment for the shares would come from a 25 per cent withholding from wages and salaries until the target amount was reached. There were to be no salary increases, except for those accruing to the industry as a whole, until the loans were retired. The offer was eventually accepted by the bank and others involved.

After a pause of 15 months, the mills resumed production. All but 45 of the former workforce were reemployed. The Sooke mill continues to operate as one of the most efficient in North America and the new company has an enviable profit record. Bob Anderson, vice-president and manager of the Sooke operation looks back on the experience and wonders if the process could not have been simpler. "We ran up against many brick walls. All that we needed was a loan guarantee; not grants. The federal people came and looked at the operation and liked it, but no action at all occurred. Whatever help there is should come quickly".

Chemainus, British Columbia

Lumber Town Turns to Art

When the recession hit the British Columbia forest industry in the early 1980s, Chemainus, a community on the east coast of Vancouver Island, had all the ingredients for a ghost town. The town's main industry, an inefficient 56-year-old sawmill had served notice that it will close after suffering a string of losses totalling $16 million. The aging workforce was largely unskilled. "They only knew how to pull lumber off the chains", recalls a mill official. Real estate values were plummeting, businesses were closing.

Today, Chemainus is a thriving community and an example of what co-operation between regional government, the province, the community and the company can achieve. The turnaround actually started in 1979 when Mayor Graham Bruce of the District of North Cowichan, which includes Chemainus, introduced a Downtown Revitalization Project for Chemainus and allocated $260,000 to the project. To make the downtown area more attractive, the community used these funds, plus additional money received from the provincial government, to construct new sidewalks and generally improve the main thoroughfare. The business community spent another $200,000 and the three-block long main street was decked out with new cedar siding on store fronts, canopies, flower beds and carved wood signs.

However, to the coordinator of the project, this did not appear to be the answer. He wanted to introduce something unique and he remembered the large tourist-attracting murals that he had seen on a visit to Europe. After overcoming considerable opposition to the idea, an artist from Victoria was hired to paint a large mural on the outside wall of a building, depicting a scene from the town's early history. Interest in mural painting increased and in the summer of 1983 the town organized a festival of mural painting. The festival attracted many artists and 20,000 tourists. Soon art galleries and small shops catering to tourists sprang up in a former warehouse and an abandoned fraternity hall. Today, bus loads of tourists stop daily to view the large panorama of murals which fill the walls of many of the town's buildings.

Large, imposing murals draw busloads of tourists.

Meanwhile, the sawmill which closed in 1982 was replaced by a new one in 1984. The modern, efficient mill employs only 144, as compared with 600 workers in the old mill. However, the construction of the new mill ensures that Chemainus will retain its forest industry heritage. The presence of the mill has also attracted other smaller wood-based businesses to the town's industrial park.

But the town's revitalization has not been without problems. While many of the workers in the old mill received severance pay, most did not find alternative employment because of their age and lack of skills. A union representative explained that no one over 50 got a job in the new mill and even some of the younger workers who moved elsewhere did not find employment. The jobs which the new service economy provides are generally low-paying and some are seasonal. Only a small number of the former millworkers are employed in the service sector. A few started their own businesses, some obtained employment with the new small businesses in the industrial park, some retired and a few are on social welfare.

After all these changes, Chemainus is a vibrant and growing community with a population of 4,000. People come to visit and some decide to stay and set up businesses. Others chose the community as their place of retirement. The residents take pride in living in what they call "the largest outdoor gallery in Canada".

Tahsis, British Columbia

Coping with Isolation and Uncertainty

A community totally dependent on wood.

The 2,000 residents of Tahsis know the true meaning of isolation and dependence on one major industry. Located on the west coast of Vancouver Island, the community's only physical connection with the outside world is a 43-mile long gravel road to Gold River. The town's major employer is a sawmill where nearly 500 workers are employed. But some residents of the community are living on borrowed time because the company has announced that the old mill will be closed early in 1987. It will be replaced by a smaller, more efficient mill which will employ 120 fewer workers.

The community does not have some of the amenities that other permanent communities take for granted, like paved streets and sidewalks. It does, however, have a hospital, doctor, gymnasium, bank and most of the regular retail services. Most of the people who live in Tahsis like it there and would like to stay. They cite the absence of noise and pressures of larger centres, the vastness and beauty of nature and the closeness of people to each other.

Because of the uncertainty of its future, the town recently set up a task force which is aggressively looking at the alternatives that may be available to it. Before the announcement, the town had a five-year plan for the community which involved the installation of a number of improvements and services. Now the anticipated diminished tax base will not allow it. The community could lose almost $400,000 in taxes as a result of the closure. "Because we are limited financially, we cannot look for someone to steer us in the right direction", explains Mayor Thomas McCrae. "What should we be doing? Where do we go from here? What programs are available to us?". These are the questions to which the community needs answers.

The town has already identified the potential for the establishment of new enterprises which would create as many as 30 new jobs if the venture capital can be found. Some of these are in the fishing industry where the community feels that a potential exists for sales to the Pacific Rim countries. There is also the possibility that the proposed new mill may lead to related manufacturing operations. There is a 50-year supply of prime first generation timber available in the area.

The municipality made a presentation to the provincial government asking for a review of the tax structure of single-industry communities. It stressed that the existing arrangements are unsatisfactory because, while the community generates about $22 million in taxes and royalties for the senior levels of government, only $120,000 comes back in unconditional grants. This is not sufficient to allow the community to provide the services needed. For example, because of the high average annual rainfall of more than 200 inches, the community is trying desperately to continue providing indoor recreational services. Meanwhile, Tahsis remains one of the highest taxed communities on the island.

The community feels that it can move to correct some of these problems, but it needs help. It needs assistance with feasibility studies, a good dock and marina to handle ocean-going vessels, an improved highway system to provide a circle route for tourists and the transportation of goods in and out and commercial fishing rights. But most important, it needs information and assistance to put these ideas into saleable form.

Existing Programs and Initiatives

Several programs that have application to the adjustment process of distressed single-industry communities have been identified. While some of these have a broader application and were not designed specifically for single-industry communities, they have features which could be applied to the particular circumstances of these communities. This is not intended to be an exhaustive list of the existing programs, but rather one which covers a broad range of different approaches.

It should be noted that almost every community consulted had some form of economic or business development organization. The structure, size, specific goals and other features of these groups are so diverse that a common description would not fit them all and consequently, they are not included here. These details, as they relate to each community, are described in the section dealing with Community Perspectives beginning on page 41.

Community Futures

The Community Futures was introduced by the federal government in June 1985 as part of the Canadian Jobs Strategy to be administered by Employment and Immigration Canada. It was described as a program designed to help communities hit by major lay-offs and plant closures. The program was also aimed at communities struggling with economic decline but which had some opportunity for permanent growth and development. It was to be a program which would anticipate change, rather than react to it. The expected results would be achieved through a flexible, cooperative approach with the community itself, with emphasis on permanent employment and small business development.

The current objective of the program is "to assist communities in their efforts to identify, develop and implement measures to help individuals adjust to their economic environment

and expand employment". To qualify, a community must be one which is experiencing longstanding high unemployment as compared with the rest of the province, and/or is experiencing or anticipating permanent employment losses because of substantial lay-offs. In addition, Special Community Futures Communities can be designated by Cabinet. These are described as communities requiring additional financial assistance because of especially severe economic problems.

The selection of specific communities is the responsibility of the Minister of Employment and Immigration. Once a community is selected, a Community Futures Committee is formed "to provide a means for cooperative participation of local groups". The Committee includes representatives of business, labour, government and the local community. Up to $200,000 can be made available over a 2-year period for the work of this Committee in its assessment of the community's economic problems and the development of employment opportunities and worker-based adjustment measures.

After analyzing the community's problems and identifying possible solutions, the Committee advises Employment and Immigration Canada on its plans for development and recommends the most appropriate Community Futures and other programs available. These Community Futures options include the Self-Employment Incentive, a grant of $180 per week for a maximum 52 weeks, designed to enable unemployed workers to become self-employed; the Business Development Centre to provide advisory services and loan assistance to small business for the creation of permanent employment; the Community Initiative Fund to support unique and innovative proposals from communities for employment growth and recovery which cannot be supported by other government programs; Relocation and Exploratory Assistance to assist workers and individuals affected by closures or lay-offs to have access to a job or better employment opportunities; and

Direct Purchase of Institutional Training to provide occupational training to workers to meet the need for skills and increase their earnings and employability.

The Community Futures program budget in 1986-87 was over $100 million. By February 1987, 100 communities had been selected and announced for assistance under the program. Several of these communities have since selected specific program options from among the five options described above.

Mining Community Reserve — Manitoba

Manitoba's Mining Community Reserve is a fund which operates under a section of the Mining Tax Act, making it the only legislated resource community reserve fund in Canada. In any one year, the Lieutenant Governor in Council may authorize the transfer to the Reserve of up to 3 per cent of the mining royalties received by the province in that year. The provincial Department of Finance is custodian of the fund, while the Department of Energy and Mines accepts and reviews requests for disbursements from it.

Use of money from the fund may be authorized "for the welfare and employment of persons residing in a mining community which is adversely affected by the total or partial suspension or the closing down of mining operations attributable to the depletion of ore deposits".

The fund was established in 1970. Since then, payments have been made to the communities of Wabowden and Lynn Lake following the closure of mines and to Leaf Rapids and Thompson following lengthy mining company shutdowns. These communities used money from the fund to partially offset shortfalls in tax revenue, to retire infrastructure debts or to support job creation projects.

The province also assists single-industry communities through the Manitoba Jobs Fund. A $10 million loan from the fund assisted the company to deepen the Ruttan Mine at Leaf Rapids. Interest costs accruing to the loan over a prescribed interest-free period were absorbed by the Mining Community Reserve fund. Money from the Mining Community Reserve has also been used for an economic development seminar at Lynn Lake, for covering the costs of hiring an economic planning and development officer and for other economic development initiatives. Its strength is its flexibility, say officials involved in its administration.

Job Protection Unit — New Brunswick

New Brunswick's Job Protection Unit (JPU) was formed four years ago when the community of Chatham was faced with the closure of the nearby Canadian Forces Base. Since then, as other industries closed or reduced their operations, the JPU was called upon to assist in the economic adjustment process facing workers and communities.

The mandate of the JPU is to "mobilize the appropriate government departments to quickly determine the problem threatening jobs and respond with whatever immediate and feasible action is required to prevent permanent lay-offs and closures".

The responsibility of the JPU is to operate as a coordinating and facilitating instrument with the flexibility to react quickly and effectively to an employment threatening situation. It does this by bringing the total resources of government to bear upon the problem and by determining the government mechanisms required to implement a decision.

Because it is a responsive agency, the JPU has identified a number of situations that can trigger its involvement. This can occur when a department is unable to respond to the problem because of legislation, regulations or departmental practices or procedures; when a department

cannot respond to a critical situation in time to prevent lay-offs or closures; or when more than one department is involved in finding a solution to the problem. Other situations invoking involvement occur when there is need for federal-provincial solutions, when the problem does not fall under the responsibility of a specific department, when the job-threatening situation adversely affects the economic structure of a municipality or region, when the problem is in a sector that is province-wide in its application, or when it involves a branch plant of a major non-New Brunswick company. In addition, the Premier may from time to time assign projects to the unit.

As a facilitator, the JPU has access to specialists from various departments on a priority task assignment basis. In its coordinating role, it adopts a team approach to problem solving, depending upon the total government structure to provide the flexibility to act quickly and positively.

The JPU is currently involved in two single-industry regions described elsewhere in this report - Restigouche and Shippegan (see pages 46 and 47). It has encouraged and supported the formation of local committees, representing whole counties, which seek out opportunities for creating economic activity in their communities. No government representatives are involved in the committees, except as resource persons.

"It's strictly a matter of responding quickly and with flexibility", explains Bill Dryden, Administrator of JPU, "Too many criteria nearly always result in higher costs".

Commissioner of Critical Industries — British Columbia

The office of the Commissioner of Critical Industries was established in 1985 under the Critical Industries Act. The Act provides a mechanism to promote the viability and survival of certain critical industries in British Colum-

bia. It was introduced as a means of assisting industries to regain competitiveness and realize their growth potential in a competitive world market.

The initiative recognizes that certain industries are critical to the future economic well-being of the province or to a particular region or locality. While any industry may be covered under the Act, the critical industry designation has been limited to three sectors - producers in the mining, forestry and primary steel industries. Designation does not mean that all firms within that industry automatically qualify for assistance under the Act. The Commissioner of Critical Industries determines which firm should be assisted, based on the importance of the industry to a particular locality or the province as a whole. The firm's chance of survival is also an important consideration.

The administration of the Act is through an independent Commissioner who is given authority to review requests for support and assistance from firms in designated industries and to select those that could benefit from the intervention. In performing his functions, the Commissioner determines what types of adjustments may be made to restore or enhance the competitiveness of the business enterprise, including an assessment of the relationships of that enterprise. A strategy for survival or renewal may involve the combination of a number of compromises and reallocations. In practice, the participants involved in the restructuring process would likely include general creditors, trade creditors, trade unions, public agencies and the business enterprise itself.

The Commissioner who has broad powers of consultation and mediation, is expected to be able to determine the particular needs of the enterprise, analyse the kinds of reallocations and compromises required and propose a course of action. The chosen course of action will allow the parties to preserve the financial viability and enhance the competitiveness of the firm. The process allows the Commissioner, as an independent and neutral authority to bring together all the affected parties in a concerted, cooperative effort to save the selected critical businesses and their employees from economic stagnation, plant closures or bankruptcies. The Commissioner has the authority to issue recommendations which are not binding, but which are designed to assist the parties in restructuring the affairs of the business enterprise.

In exercising his duties, the Commissioner examines the contractual relationships of the firm with its creditors and its employees, as well as the actual operations of the company, its hydro-electric costs, water taxes and other forms of government taxes and surcharges. If it is deemed feasible and desirable, the firm, supported by the Commissioner, will seek some form of concession from some or all of these parties. The arrangement, which is voluntary, must be seen as an equal sharing of the burden of restoring or enhancing the competitiveness of the business enterprise and there must be agreement from all the parties in the proposed economic plan.

Among the several major successes of this approach is a sawmill operation in Sooke, B.C., which was rescued from bankruptcy as a result of major concessions by banks and other parties. This action aided in the successful takeover of the company's two operations by its 200 employees. This case is described in more detail on page 58 of this report.

In an interview with the Vancouver Sun on February 20, 1986, Commissioner Art Phillips, describing the success his office had in saving 1,500 jobs remarked, "I think the secret of the office is it allows for common sense without getting all caught up in rules and precedents. If you tried to establish rules, it would fail". By January 1987, the program had participated in 10 plans involving 2,500 jobs.

The legislation which established the program has a sunset clause which expires in 1987 and it may not be extended. Mr. Phillips is not concerned. If this happens, he says, it will

demonstrate that government programs can be wound up after they have successfully done their job.

Community Economic Development Program — Saskatchewan

Experience in Saskatchewan showed that 80 per cent of an area's economic activity is generated within the community. This knowledge, plus a growing number of requests from smaller communities for direction in their economic development activities, led to the formation of the Community Economic Development (CED) Branch in 1981. The Branch chose not to concentrate on large industrial development projects, but rather to assist communities to do things for themselves.

Out of this philosophy was born the Community Economic Development Program, an initiative designed to encourage and facilitate total local involvement. In order to allow for gradual growth, the program is currently limited to towns that have a population of between 700 and 5,000. There are 95 of these towns in Saskatchewan, of which 53 are already in the program. The process of involvement is by invitation and to date most towns have responded positively. After a community becomes involved in the program, it can identify and pursue its own development ideas. The program seeks only to facilitate and speed up local involvement in the economic development process.

Once a town is selected, it is required to identify a select group of local individuals for participation in a two-day training program given by the CED and to pay the expenses involved. The course is designed to explain how the program functions and what will be the community's role in the arrangement. If the town decides to participate, the local municipal council is asked to pass a motion to this effect and to select

a local committee to head the project. This committee is required to establish goals and objectives and describe the community's economic development plan. These are forwarded to the Community Economic Development Branch, over the mayor's signature. This formally enrolls the town in the program and makes it eligible for a $4,000 start-up grant. The money may be used for establishing a local office and for travel, but not for wages or honoraria to committee members.

As soon as the town is accepted into the program, it is assigned an economic development consultant. This officer assists the community to commence its economic development process in two steps. The first involves the undertaking of a community survey. This survey records all the basic features of the community, including its population, infrastructure, businesses and other important elements. It also identifies the gaps in these areas and in other services required by the community. The service needs are then advertised by CED in newspapers across Western Canada in an attempt to attract the needed entrepreneurs and professionals. The community also arranges to have this information tabulated on a computer by CED to be used in preparing a community profile.

The second step involves the preparation of the community profile, using the information obtained from the community survey. In addition to being used as a promotional item, the profile can assist the committee members and others in the community to identify business opportunities. CED provides the local committee with $1,000 for this purpose.

The committee then creates sub-committees to perform specific tasks, such as promotion, search and follow-up of development leads, tourism development and others. Following the completion of these two phases, matching grants of up to $4,000 annually are available to assist communities to continue their economic development efforts. The department's economic development consultant is available to assist in these activities. "Under this arrangement, smaller communities need no longer feel that they are left outside the mainstream of economic development", explains Ray Boys, Director of the Community Economic Development Program. "Attempts at regional development from the top down have not been terribly successful".

SOCCRENT – Saguenay – Lac Saint-Jean, Quebec

It is estimated that the number of jobs in the lumber, paper and aluminum industries of this region in Quebec will decrease by several thousand by the year 2000. Industrial rationalization and modernization will be responsible for the decline. This could increase the unemployment rate in the Saguenay-Lac Saint-Jean region from the current 17 per cent to around 40 per cent.

To meet this threat, five major Quebec corporations involved in these industries in the region banded together in June 1986 to organize a unique economic development program. The project, called SOCCRENT (Société en commandite pour la création d'entreprises), is a limited partnership dedicated to creating new businesses and assisting existing businesses to expand. The various partners to the arrangement will provide an initial capital outlay of $10 million. In addition, the federal government is contributing $1.5 million and the provincial government, $900,000.

Venture capital from this fund will be available, to a maximum of $1 million for each firm assisted, for the establishment of new business enterprises or for the expansion of existing businesses. In return, SOCCRENT will assume a minority interest in the firm. Because the plan will strive not to replace existing businesses, but to create new ones for the region, SOCCRENT's activities will concentrate on

enterprises which focus on exporting and the replacement of imports.

When fully operational, SOCCRENT will be more than a source of start-up capital. It will also combine the expertise of the large companies involved with that of local entrepreneurs. This will bring together the benefits of international business networks and local know-how. The examination and exploitation of opportunities will include an identification of the products purchased by the large companies and not manufactured locally. To be considered, these products would have to meet several criteria, including the existence of a sufficiently large volume to justify a business; non-capital intensive; and amenable to technology already existing in the region or which is readily accessible. The emerging local suppliers will be required to be competitive.

Efforts will also be directed at identifying good business projects and providing them with management support to enable them to succeed. Each proposed project will be subject to a rigorous selection process. Once selected, the project will receive special assistance from SOCCRENT experts in the areas of marketing, export techniques, planning, the preparation of financial statements and other specific requirements of the enterprise. This service will be provided by a Management Support Office which will consist of a team of specialists in each of the areas involved.

While SOCCRENT is not seen as the complete solution to the enormous challenge of replacing the thousands of jobs that will disappear in the Saguenay-Lac Saint-Jean region over the next 20 years, it expects to create at least 300 new full-time jobs over the next two years. It plans to do this by concentrating on good, solid proposals with a high probability of success. As a result, about one-half of the proposals which SOCCRENT now receives are rejected. The organization will be operated as a business which hopes to generate a return of about 8 per cent on investment. SOCCRENT will remain an investor in a business for a maximum of five years at which time the successful companies assisted by the programs will be required to buy back SOCCRENT's share.

Canadian Association of Single Industry Towns

An impromptu telephone discussion around the problems faced by threatened single-industry resource towns led to the formation of an association which speaks for single-industry communities across Canada. Two community-minded residents from Lynn Lake, Manitoba and Red Lake, Ontario agreed that the problem was too great for their respective communities to handle alone and that there were probably many other communities across the country in similar straits which were also looking for direction. An organization was needed to work for a more secure future for people living in single-industry towns in Canada.

A founding conference of 62 representatives from across Canada was held in Winnipeg on May 27, 1985 and the Canadian Association of Single Industry Towns was born. The two original concerned citizens – Dennis Young of Lynn Lake and Bob Axford of Red Lake became president and vice-president respectively. The Association now has members representing approximately 100 communities across Canada.

The main goals of the Association are "to speak with a unified voice for the common good of all people living in single-industry towns and resource-based communities in Canada" and to help provide a more secure future for people living in these communities. The Association's other goals include the sharing of ideas and initiatives among members, to support each other's priorities and to create a public awareness of the importance of the primary resource sector to Canada's economic health and social well-being. The Association also

strives to assist communities and governments to develop and improve crisis response mechanisms for these communities and to help them to assess and resolve the many social dilemmas faced by their residents. Finally, the Association works to impress upon the people living in these communities that they must rely on their own initiative, commitment and long-term planning to save their towns.

The Association is concerned that Canada has policies and programs which facilitate the speedy exodus of people from these communities, but none to adequately address the developmental needs of the community or the needs of those people who choose to remain in their town.

The Association has identified four major problems which concern it at this time. The first is the lack of a clearly stated frontier development policy and the absence of any commitment to its success by the federal and provincial governments. The second is the perceived lack of commitment, initiative and foresight by people living in single-industry towns and resource dependent communities to save their home towns. The third concern is with the shortage of entrepreneurs needed to take advantage of the business opportunities available in these communities. The last major concern is that communities facing a crisis have no source of independent, unbiased advice.

The Association holds an annual national conference at which these and other issues are discussed.

Main Street Canada – The Heritage Canada Foundation

When the Heritage Canada Foundation was launched in 1973, its mandate was to work to preserve the built environment of Canada. However, it did not take long for the Foundation to realize that it is pointless to preserve buildings unless there are uses for them. To save and preserve the main streets of Canada, the Foundation found that it must also help to make them pay. Several years later, Heritage Canada found itself a resident of Canada's main streets, organizing associations of business people, holding street fairs, teaching merchants the art of window dressing and involved in issues such as opening and closing hours, parking and signs. It did not, however, completely lose sight of the building environment. Main Street Canada, the program which evolved during the 1980s, is now tackling both economic revitalization and architectural rehabilitation in selected communities across Canada.

The philosophy of Main Street Canada is to preserve the living past through the revitalization of the main streets of the nation and to do this gradually through local endeavour and initiative. While the program has been designed and tested for communities with a population of between 3,000 and 50,000, it has been used successfully by towns with populations as small as 1,000 and as large as 154,000. Communities wishing to participate in the Main Street Canada program must apply to the Heritage Canada Foundation. Selection is made after an evaluation of the community's potential in five categories - downtown, district, human resources, historical resources and financial commitment. A town does not have to be "historic" to qualify.

When a community is accepted into the program, it is required to hire a Main Street Coordinator. The community may select the coordinator on its own or with the help of Heritage Canada. The coordinator is the key to the success of the Main Street Canada program. Working out of a store-front main street office, the coordinator utilizes a grass-roots approach to revitalization, encouraging local involvement and self-help.

The approach is holistic, involving social, cultural, business and civic interests from within the community. The coordinator advises and assists merchants and other business people in

the techniques of economic revitalization. In addition, the coordinator promotes a strong and dynamic image of downtown; coordinates a unified approach to promotional activities; organizes workshops on marketing, display, customer relations and other relevant topics; develops strategies to assist business recruitment and to strengthen the downtown business mix and provides appropriate low-cost designs for the renovation or restoration of building facades. This work is done on a one-to-one basis with the individual business-person, building owner or business organization.

The Main Street Canada program has several attractive features. It requires little capital investment by business people, it is labour intensive, it generates employment using technical skills, it creates an improved climate for business investment and tourism, and it can be phased in as funds become available, without negative impact. For a three-year period, the Heritage Canada Foundation provides the towns involved in the Main Street Canada program with free professional consultation and advisory services aimed at solving the particular problems of their downtown area. The cost to the community of operating the Main Street Canada program, including the salary of the coordinator and office space, is approximately $65,000 a year.

Mines Ministers' Initiatives

For several years, federal and provincial Ministers responsible for mines have made a particularly notable contribution to work in Canada on single-industry community issues. In 1982, their Report of the Task Force on Mining Communities was released. The recommendations in that report have proven to be influential in raising awareness of the problems in existing mining communities and in establishing new ones. More recently, the Mines Ministers have examined mechanisms to finance economic development and adjustment programs for mining communities.

At their 1986 conference, the Ministers considered detailed proposals on a Community Development Fund and on an individual savings program for mining community residents entitled the Personal Adjustment Plan. The Community Development Fund proposal would encourage greater long-range planning in mining communities, and would be funded by all three levels of government in cooperation with business and labour. This initiative in particular has attracted significant interest, not only in mining circles but as a possibility for all single-industry towns.

Appendix I

Groups and Individuals Consulted

Location	Group or Individual
Buchans, Newfoundland	Sean Power – Mayor, Town of Buchans
	Keith Courage – Buchans MILAP Committee
Corner Brook, Newfoundland	Bill MacD. Brown – Corner Brook Community Adjustment Committee
	Dave Miller – Great Humber Joint Council
	Herman Bartlett – Newfoundland Department of Labour and Manpower
Georgetown, Prince Edward Island	Harry MacConnell – Mayor, Town of Georgetown
	Hugh Sutherland – Georgetown Shipyards
	Glen Monteith – Three Rivers Industrial Commission
	Brian Schneisser – Eastern Ventures and Development Corp.
	Reg Peters – Georgetown Seafoods (former manager)
	Everett MacDonald – Georgetown Shipyards Union
	Former employees of Georgetown Seafoods
Glace Bay, Nova Scotia	Bruce Clark – Mayor, Town of Glace Bay
	Eileen Olford – Downtown Development Corporation
	Curtis McLean, Ken McVicar, Bob Crosby, Peter Murray – Glace Bay MILAP Committee
	Ernie Codegen – Highland Fisheries Ltd.
	Archie Gallagher – Ocean Side Assistance LEAD Corp.
	Don McDonald, Gordon LeDrew – United Mine Workers of America
	Derek Aucoin – Atomic Energy of Canada, Glace Bay Heavy Water Plant
McAdam, New Brunswick	Ralph Annis – Mayor, Village of McAdam
	Members of Village Council
	Merrill Craig – McAdam Chamber of Commerce
	McAdam Economic Development Corporation
	Former Employees of Georgia-Pacific

Location	Groups or Individual
Fredericton, New Brunswick	Bill Bryden – Job Protection Unit, and staff
	John Chenier – Assistant Deputy Minister, Department of Labour, and staff
	Marguerite Henderson-Davis – N.B. Department of Labour
Campbellton, New Brunswick	Bertha Huard – Chairman, North-East Forestry Utilization Committee, and members
	Jeff Leach – Fraser Inc.
	Sylvio A. Fournier – N.B.I.P. Forest Products Inc.
	Jean-Guy Bélanger – Oscar Bélanger Lumber Co. Ltd.
	Georges LaJoie – Syndicat Forestier du Nord Inc.
	Paul Lepage, Raymond Savoy – N.B. Department of Labour
Shippegan, New Brunswick	Mathilda Blanchard – Syndicat Acadien
	Reginald Comeau – Union des pêcheurs des Maritimes
	Florent Larocque – UCIPTA
	Arthur Rioux – Connors Bros. Ltd.
Jonquière, Quebec	Gilles Marceau – Mayor, Town of Jonquière
	Lucien Turcotte – Chicoutimi Economic Development Corp.
	Gilles Laberge – Town of La Baie
	Adam Lapointe – SOCCRENT
	Alain Belley – Conseil régional de concertation et de développement
	Levis Degagné and Maurice Bergevin – Fédération syndicale du secteur de l'aluminium
	Serge Lemelin – Conseil central, Confédération des syndicats nationaux
Montreal, Quebec	John H. Bradbury – Department of Geography, McGill University
	Jeanne M. Wolfe – School of Urban Planning, McGill University

Location	Groups or Individual
Ottawa, Ontario	Dennis Young – President, Canadian Association of Single Industry Towns
	Ray Pelletier – Community Futures Program, Employment and Immigration Canada
	Robert Keyes, Glen Kendall – Energy Mines and Resources Canada
	Gordon Fulton, Doug Franklin – Heritage Canada Foundation
Tiverton, Ontario	John Slade – President, South Bruce Economic Development Corporation, and members
	Ken Dunlop – Mayor Town of Port Elgin
	Harry Thede – Reeve, Saugeen Township
	Bryan Kearns – Port Elgin and District Chamber of Commerce
	Sam McGregor – Bruce Energy Centre
	Ontario Hydro
	James Montgomery – Kincardine and District Chamber of Commerce
Kincardine, Ontario	South Bruce Lakeshore LEAD Corporation
Toronto, Ontario	Richard Rohmer – Author and newspaper columnist
	Abe Rotstein – Massey College, University of Toronto
Ear Falls, Ontario	Stan Leschuk – Reeve, Township of Ear Falls
	Economic Development Advisory Group
	Doris Lackner, Gloria Williamson – Women's Action Group
	Adam Jankowski – United Steelworkers of America (former president of Local)
Red Lake, Ontario	Orman Sharpe – Reeve, Township of Red Lake
	Bob Axford – President, Red Lake Chamber of Commerce and Vice-President, Canadian Association of Single Industry Towns
	Dave Symondson – Local Improvement Board, Madsen

Location	Groups or Individual
Winnipeg, Manitoba	Charles Kang – Deputy Minister, Manitoba Energy and Mines
	Dr. Sobharam Singh, and staff – Manitoba Energy and Mines
	John McGuire – Department of Regional Development and Tourism
	Dave McCullough – Employment and Immigration Canada, Manitoba Region
	Denis DePape – Intergroup Consultants Ltd.
	Ian Haugh – ILAM Associates Ltd.
	Tom Henley, Doug Barrett, Maralee Asselstine – Natural Resources Institute, University of Manitoba
	Catherine Davidson, Jock Gibb – Innovations Program, Employment and Immigration Canada, Manitoba Region
Lynn Lake, Manitoba	Stan Geddes – Reeve, Local Government District, Lynn Lake
	Abe Enns – L.G.D. Lynn Lake
	Peter Goodwin – Sherritt Gordon Mines Limited
	Bob Voisey – Northwest Manitoba Development Corporation
	John Linklater – Mathias Colomb Band
	Angus Campbell – United Steelworkers of America, Local 5757
La Ronge, Saskatchewan	Brian Goffin, Jim Bogard – Northern Affairs Secretariat, Department of Tourism and Small Business
	John Wade – Department of Municipal Affairs
Uranium City, Saskatchewan	Janet Holmgren – Chairperson, Uranium City Council
	Bruce Delaney – Councillor
	John Lepine – Association of Non-Status Indians
	Local residents
Kenaston, Saskatchewan	Rose Lightfoot – President, Chamber of Commerce
	Paul Rupeich – Mayor, Village of Kenaston
	Michael Sorotski – Reeve, Rural Municipality of McCraney
	Representatives of various local organizations

Location	Groups or Individual
Wawota, Saskatchewan	Beverley King – President, Chamber of Commerce
	Dan Van Dresar – Mayor, Town of Wawota
	Clare Corkish – Town Administrator
	Clarence Lamontagne – Reeve, Rural Municipality of Wawken
	Tom Weatherald, Richard Wright – Chamber of Commerce
Regina, Saskatchewan	Ray Boys, Wayne Probe, Glen Bates – Community Economic Development Branch, Saskatchewan Tourism and Small Business
Saskatoon, Saskatchewan	Jack Stabler – Department of Economics, University of Saskatchewan
Tumbler Ridge, British Columbia	Michael Caisley – Mayor, Town of Tumbler Ridge, and Aldermen
	Eric Spears, Lindsay Buck – United Steelworkers of America, Local 9113
	Tumbler Ridge Chamber of Commerce
	Doug Berardine, Roy Flower – Quintette Coal Ltd.
	Anne LeBlanc – Researcher, University of Victoria
Trail, British Columbia	Charles Lakes – Mayor, City of Trail
	Jackie Drysdale – Mayor, Town of Rossland
	Mark Marcolin – Chairman, Economic Development Committee, Regional District of Kootenay Boundary
	Ken Georgetti – President, United Steelworkers of America, Local 480
	Sandy Colquhoun, Dennis Blatchford – Trail Unemployment Action Centre
	Richard Fish – Cominco Ltd.
	Bob Brisco – M.P. Kootenay West
	Martin Kruysse – Economic Development Committee
Vancouver, British Columbia	Art Phillips – Commissioner of Critical Industries
	Terry Smith – President, International Woodworkers of America, Local 1-357
Sooke, British Columbia	Bob Anderson – Vice-President and Manager, Lamford Forest Products Ltd.
	Bill Wilson – Employees' representative

Location	Groups or Individual
Chemainus, British Columbia	Karl Shutz – Executive Director, Chemainus Festival of Murals
	Mark Melnyk – President, Chemainus Chamber of Commerce
	Members of Chamber of Commerce and local business community
	Dan Sawatzky – Artist and art gallery operator
	Philip Dobson – Manager, MacMillan Bloedel Limited, Chemainus Sawmill Division
	Betty Deacon – President, Chemainus Hospital Auxiliary
Duncan, British Columbia	John Berikoff – Administrator, The Corporation of North Cowichan
Tahsis, British Columbia	Tom Rae – Mayor, Village of Tahsis
	Pat Yarish – Community worker
	Members of Tahsis Chamber of Commerce
	Residents of community (business people, housewives, teachers, professionals)
	Members of International Woodworkers of America, Local 1-85
	Dave Keir – CIP Inc., Tahsis Pacific Region

Conferences Attended

Wabush, Labrador	Labrador West Economic Opportunities Conference, November 20-21, 1985
Vancouver, British Columbia	"Towns, Wheels or Wings? For Resource Development," Institute for Research on Public Policy, February 3-4, 1986
Sudbury, Ontario	First Annual Conference, Canadian Association of Threatened Single Industry Towns, September 24-26, 1986

In Appreciation

The Committee on Single-Industry Communities expresses special thanks to the following individuals who rendered valuable assistance by providing information and direction or by organizing meetings in various communities

Dennis Young – President, Canadian Association of Single Industry Towns, Saskatoon, Sask.

Robert Keyes – Energy, Mines and Resources, Ottawa, Ont.

Dr. John Bradbury – Department of Geography, McGill University, Montreal, Que.

Jeanne Wolfe – School of Urban Planning, McGill University, Montreal, Que.

Dr. Sobharam Singh – Manitoba Energy and Mines, Winnipeg, Man.

Eileen Olford, Downtown Development Corporation, Glace Bay, N.S.

Marguerite Henderson-Davis – New Brunswick Department of Labour, Fredericton, N.B.

Charles Harling – New Brunswick Job Protection Unit, Fredericton, N.B.

Bob Axford – President, Chamber of Commerce, Red Lake, Ont.

Barbara Fisher – South Bruce Lakeshore LEAD Corporation, Kincardine, Ont.

Greg Borduas – Economic Development Coordinator, Ear Falls, Ont.

Jim Bogard – Saskatchewan Department of Tourism and Small Business, La Ronge, Sask.

Rose Lightfoot – President, Chamber of Commerce, Kenaston, Sask.

Beverley King – President, Chamber of Commerce, Wawota, Sask.

Bob Miles – Clerk-Administrator, Tumbler Ridge, B.C.

Martin Kruysse – Economic Development Committee, Trail, B.C.

David Reay – Chemainus, B.C.

Pat Yarish – Tahsis, B.C.

John Hetherington – Employment and Immigration Canada, B.C. Region, Vancouver, B.C.

Ruth Emery – Employment and Immigration Canada, B.C. Region, Vancouver, B.C.

Appendix II

Bibliography

BOOKS AND REPORTS

A Brief to the Select Committee on Plant Closures and Employee Adjustment. Vols. 1 and 2. Toronto: Ontario Ministry of Labour, 1980.

Action Now for Tomorrow: Policy of the Government of Quebec on Retirement Income Security. Position paper and proposed plan. Quebec: Direction générale des publications gouvernementales; Gouvernement du Québec, 1985.

A Decade of Change – The Ten Year Report of the Jamestown Area Labour-Management Committee. Jamestown, N.Y.: The City of Jamestown, 1982.

Bartsch, Werner. *Exit with Excellence. How One Unusual Shutdown Transformed Mining Traditions*. Atikokan, Ont.: Quetico Press, 1983.

Bluestone, Barry and Bennet Harrison. *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books, Inc. 1982.

Bradbury, John and Jeanne M. Wolfe, eds. *Recession, Planning and Socio-Economic Change in the Quebec-Labrador Iron Mining Region*. Montreal: Centre for Northern Studies and Research, McGill University, 1983.

Brown, Ron. *Ghost Towns of Ontario*. Vols. 1 and 2. Toronto: Cannonbooks, 1983.

Buss, Terry F. and F. Stevens Redburn. *Mass Unemployment: Plant Closings and Community Mental Health*. Beverley Hills, CA.: Sage Publications, 1983.

Buss, Terry F. and F. Stevens Redburn. *Shutdown at Youngstown – Public Policy for Mass Unemployment*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1983.

Campbell, Harry F. *Exhaustible Resources and Economic Growth: The Case of Uranium Mining in Saskatchewan*. Ottawa: Economic Council of Canada, 1984.

Deiermenjian, Shahan and Maggie Jones. *Planning for Communities in the North: A Preliminary Evaluation of an Innovative Approach in the Northwest Territories*. Toronto: Department of Urban and Regional Planning, Ryerson Polytechnical Institute, 1983.

Eight Lessons from Europe: Washington, D.C.: Report of the American Study Tour on Local Employment Initiatives, October 13-27, 1984.

Final Report and Recommendations of the Advisory Committee on Resource Dependent Communities in Northern Ontario. Toronto: Ministry of Northern Development and Mines, 1986.

Financing Mining Community Adjustment – A Discussion Paper on the Community Development Fund. Ottawa: Canada Energy, Mines and Resources, 1986.

Fortin, Pierre. *How "Natural" is Canada's High Unemployment Rate?* Quebec: Department of Economics, Laval University, 1986.

Friedman, Andrew. *Market Factors Affecting the Viability of Four Single-Enterprise Communities in Manitoba*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1970.

Gordon, Alan. *Redundancy in the 1980s*. Brookfield, VT.: Institute of Manpower Studies, University of Sussex. Gower Publishing Company, 1985.

Gordus, Jeanne Prial, Paul Jarley and Louis A. Ferman. *Plant Closings and Economic Dislocation*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1981.

Gray, John A. *Stability of Employment and Production Within Canadian Resource-Based Industries*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1976.

Grayson, J. Paul. *Corporate Strategy and Plant Closures*. Toronto: Our Times Publishing Ltd., 1985.

Grayson, J. Paul. *Plant Closings and De-skilling: Three Case Studies*. Ottawa: The Publications Office, Science Council of Canada, 1986.

Hamermesh, Daniel S. *Plant Closings, Labor Demand and the Value of the Firm*. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research, 1986.

Hardy, Cynthia. *Managing Organizational Change*. Brookfield, VT.: Gower Publishing Company, 1985.

Hearing on Plant Closing Legislation Washington, D.C.: Committee on Education and Labour, House of Representatives. U.S. Government Printing Office, 1984.

Jacobs, Jane. *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House, 1985.

Jump, G.V. and J.A. Sawyer. *The Macroeconomic Effects of the Shutdown of an Industry: An Exploration in Methodology*. Working paper. Toronto: Institute for the Quantitative Analysis of Social and Economic Policy, University of Toronto, 1973.

Kolberg, William H. *The Dislocated Worker*. Washington, D.C.: Seven Locks Press, 1983.

Kosters, Marvin H. *Job Changes and Displaced Workers: An Examination of Employment Adjustment Experience*. Essays in Contemporary Economic Problems 1986. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1986.

Labour Market Experience of Workers in Plant Closures: A Survey of 21 Cases. Toronto: Ontario Ministry of Labour, 1984.

Lawrence, Anne and Paul Chown. *Plant Closings and Technological Change: A Guide for Union Negotiators*. Berkeley, CA.: Center for Labor Research and Education, Institute of Industrial Relations, University of California, 1986.

Martin, Philip L. *Labour Displacement and Public Policy*. Lexington, MA.: D.C. Heath and Company, 1983.

Matthiasson, John S. *Relocated Eskimo Miners*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1970.

McKenzie, Richard B. ed. *Plant Closings: Public or Private Choices?* Washington, D.C.: Cato Institute, 1982.

New Financial Mechanisms for Addressing Mining Community Problems. Ottawa: Canada Energy, Mines and Resources and Manitoba Department of Energy and Mines, 1985.

Newton, Keith (and Words Associated). *Workable Futures: Notes on Emerging Technologies*. Ottawa: Economic Council of Canada, 1986.

Nickels, J.B., D.L. Sexton and C.A. Bayer. *Life Satisfaction in a Resource Frontier Community*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1976.

Nickels, James B., Dexter Harvey and Jack Ledger, eds. *An Interdisciplinary Approach to Scientific Research on Quality of Life in the Canadian North*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1975.

Nickels, James B. *Studies of Expected and Effected Mobility in Selected Resource Frontier Communities*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1976.

Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, 1985.

Picot, W. Garrett. *Canada's Industries: Growth in Jobs Over Three Decades. A Review of the Changing Industrial Mix of Employment 1951-1984*. Ottawa: Statistics Canada, 1986.

Raines, John C., Lenora E. Berson and David McI. Gracie, eds. *Community and Capital in Conflict. Plant Closings and Job Loss*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

Report of the Task Force on Mining Communities. Ottawa: Canada Energy, Mines and Resources and Manitoba Department of Energy and Mines, 1982.

Report of the Commission of Inquiry Into Redundancies and Lay-offs. Ottawa: Labour Canada, 1979.

Resource Town Planning: A Strategy for Policy Development. Calgary: Praxis, A Social Planning Company, 1981.

Rothstein, Lawrence, E. *Plant Closings; Power, Politics and Workers*. Dover, MA.: Auburn House Publishing Company, 1986.

Saunders, Ronald S. *Aid to Workers in Declining Industries*. Toronto: Policy Studies Series, Ontario Economic Council, 1984.

Schweke, William, ed. *Plant Closings: Issues, Politics and Legislation*. Washington, D.C.: Conference on Alternative State and Local Policies, 1980.

Scott, Bernard W.A. *Impacts of Northern Mine Closure: Historical Perspectives. A Guide for the Future*. A practicum submitted in partial fulfillment for a Master's degree. Winnipeg: Natural Resources Institute, University of Manitoba, 1984.

Select Committee on Plant Shutdowns and Employee Adjustment. Draft Final Report. Toronto: Ontario Legislative Assembly, 1981.

Shaw, R. Paul. *Sizing Up the Burden of Unemployment in Canada*. Parts I and II. Research Paper No.4. Ottawa: Research and Analysis Division Research Studies Series. Statistics Canada, 1984.

Shutdown: A Guide for Communities Facing Plant Closings. Washington, D.C.: Northeast-Midwest Institute, 1982.

Siemens, L.B. *Planning Communities for the North: Some Social and Psychological Influences*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1970.

Silverman, Saul N. and Arthur W. Donner. *Canadian Trends 1984-1990*. Kanata, Ont.: Silverman Consulting Services Ltd., 1984.

Single-Industry Communities. Occasional Papers. Ottawa: Department of Regional Economic Expansion, 1979.

Stern, Robert N., K. Haydn Wood and Tove Helland Hammer. *Employee Ownership in Plant Shutdowns*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1979.

Strategy for Survival – A Forest Investment Proposal for Vancouver Island; A Model for Canada. Duncan, B.C.: The Corporation of the District of North Cowichan, 1986.

Swigart, Richard P. ed. *Managing Plant Closings and Occupational Readjustments: An Employer's Guidebook*. Washington, D.C.: National Center on Occupational Readjustment, Inc., 1984.

The History of Uranium City and District. La Ronge, Sask.: Lakeland Press Ltd., 1982.

Wendling, Wayne, R. *The Plant Closing Policy Dilemma – Labor, Law and Bargaining*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1984.

Periodical Articles

Bieber, Owen. "Workers Deserve an Early Warning", *The New York Times*, (Nov. 10, 1985).

Carroll, Archie. "When Business Closes Down: Social Responsibilities and Management Actions", *California Management Review*, Vol. XXVI, no.2 (Winter 1984).

Daly, Donald J. "Comparative Advantage and Canadian Mining", *CRS Perspectives*. Centre for Resource Studies, Kingston, Ont. no.23 (Nov. 1985).

Deery, Stephen et al. "The Labour Market Experience of Redundant Workers: A Study of Plant Closure", *Australian Bulletin of Labour*, (June 1986).

Grayson, Paul J. "Plant Closures and Political Despair", *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 23:3 (Aug. 1986).

Green, Hardy. "When The Factory Shuts Down", *ACTWU Labor Unity*, Vol. 65, no.10 (Oct. 1979).

Hansen, Gary B. "Services to Workers Facing Plant Shutdowns: California and Canada", *International Journal of Manpower*, Vol. 7, no.1 (1986).

Hilton, Keith D. "Subarctic Mining Communities: The Swedish Experience", *The Musk Ox*, University of Saskatchewan, no.10 (1972).

MacNeil, Michael J. "Plant Closings and Worker's Rights", *Ottawa Law Review*, Vol. 14, no.1 (1982).

Norwood, Janet L. "Jobs in the 1980s and Beyond", *International Journal of Forecasting*, Vol. 1 (1985).

Porteous, Douglas. "Creating Cities for Northern Canadians. What are the Choices?" *Habitat*, Vol. 18, nos.4/5 (1975).

Quinn, Hal. "The Lengthening Shadow of Ghost Towns", *Maclean's*, Vol. 98, no.03 (Jan. 21, 1985).

Schucke, William and David R. Jones. "European Job Creation in the Wake of Plant Closings and Layoffs", *Monthly Labor Review*, Vol. 109, no.10 (Oct. 1986).

Sheehan, Michael F. "Plant Closings and the Community: The Instrumental Value of Public Enterprise in Countering Corporate Flight", *American Journal of Economic and Sociology*, Vol.44, no.4 (October 1985).

"Shutdowns", *The Facts – CUPE*, Vol. 7, no.4 (Jul.-Aug. 1985).

Stabler, Jack C. "Branch Line Abandonment and Prairie Towns – One More Time", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 9, no.2 (Summer 1986).

Stabler, Jack C. "Non-Metropolitan Population Growth and the Evolution of Rural Service Centers in the Canadian Prairie Region". *Canadian Journal of Regional Science*. Publication forthcoming.

Stabler, Jack C. "Trade Center Evolution in the Great Plains", *Canadian Journal of Regional Science*. Publication forthcoming.

Summers, Gene F. "Deindustrialization: Restructuring the Economy", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 475 (Sept. 1984).

Tollinsky, Norm. "Small Towns Go Fishing for Industry", *Northern Ontario Business*, Vol. 1, no.1 (Oct. 1980).

van Ginnekin, Wowter. "Full Employment in OECD Countries: Why Not?", *International Labour Review*, Vol. 125, no.1 (Jan.-Feb. 1986).

"Wawa Won't Wait", *Northern Ontario Business*, Vol. 3, no.5 (Feb 1983).

Wilkinson, Henry. "Atlin – Community Profile. The Ghost Town That Refuses to Die", *North*, Indian and Northern Affairs, Vol. XXIV, no.4 (Jul.-Aug. 1977).

Yoder, Dale and Paul Staudor. "Management and Public Policy in Plant Closure", *Sloan Management Review*, Vol. 26, no.4 (Summer 1985).

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

Les collectivités mono-industrielles au Canada: Une volonté fière de survivre

Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration par le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Février 1987

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. MP15-16/1987

ISBN 0-662-55032-3

Table des matières

	Page
Résumé	v
Membres du Conseil du CCCEI	viii
Membres du comité du CCCEI sur les collectivités mono-industrielles	ix
Première partie	
Cadre de l'étude	1
Méthode suivie	2
Sources d'information	2
Définition d'une collectivité mono-industrielle	2
Des chiffres	3
Répartition géographique et sectorielle	4
Causes et conséquences des fermetures	5
Quelles sont les causes des fermetures d'entreprises et des compressions de personnel	5
Conséquences des fermetures d'entreprises et des compressions de personnel	6
Dépérissement de la collectivité	6
Les travailleurs atteints	7
Dépérissement du secteur commercial local	8
Services que la collectivité ne peut plus se payer	9
Dépérissement de la région	9
Questions, préoccupations et propositions de solutions	11
Grandes questions de politique	11
Politique de développement des régions pionnières	11
Politique relative aux collectivités mono-industrielles	11
Politique de développement régional	12
Politiques de transport et de communication du gouvernement fédéral et des provinces	13
Infrastructure locale et travaux publics	13

Page

Préoccupations locales 13
Prévision et planification préalable des fermetures d'entreprises 13
Perte des avoirs des propriétaires et des petits commerçants 14
Destruction ou abandon des infrastructures 15
Responsables des services de base 15
Conséquences pour les collectivités autochtones 16
Efficacité des programmes gouvernementaux existants 16
Emplacement des services et des installations de l'État 17

Initiatives et programmes nécessaires 17
Diversification économique 17
S'associer 18
Prise en charge et action communautaire 18
Idées et talents locaux pour la création d'entreprises 19
Fonds de développement économique communautaire 19
Adaptation et formation de la main-d'oeuvre 19
Prospection des minéraux, reboisement et utilisation des terres 20
La pêche 21
Institutions financières 21

Groupes ayant des besoins spéciaux 21
Les femmes dans les collectivités mono-industrielles 21
Les travailleurs âgés 22
Personnes handicapées 22

Qui doit intervenir? **23**

La compagnie 23
Les travailleurs 24
Les syndicats et les associations 24
La collectivité 25
Les gouvernements provinciaux 25
Le gouvernement fédéral 25

Conclusion et recommandations **27**

Page

Deuxième partie

Caractéristiques et croissance des collectivités mono-industrielles 35

La collectivité mono-industrielle 35

Évolution 36

Le logement des travailleurs : tendances récentes 37

Longévité des collectivités mono-industrielles 38

La collectivité et ses habitants 38

Portraits de quelques collectivités

- ☐ Buchans, Terre-Neuve 41
- ☐ Corner Brook, Terre-Neuve 42
- ☐ Georgetown, Île-du-Prince-Édouard 43
- ☐ Glace Bay, Nouvelle-Écosse 44
- ☐ McAdam, Nouveau-Brunswick 45
- ☐ Région de Restigouche, Nouveau-Brunswick 46
- ☐ Région de Shippegan, Nouveau-Brunswick 47
- ☐ Région de Schefferville – Wabush – Labrador City 48
- ☐ Région du Saguenay, Québec 49
- ☐ Comté de Bruce, Ontario 50
- ☐ Ear Falls, Ontario 51
- ☐ Lynn Lake, Manitoba 52
- ☐ Kenaston, Saskatchewan 53
- ☐ Wawota, Saskatchewan 54
- ☐ Uranium City, Saskatchewan 55
- ☐ Trail, Colombie-Britannique 56
- ☐ Tumbler Ridge, Colombie-Britannique 57
- ☐ Sooke, Colombie-Britannique 58
- ☐ Chemainus, Colombie-Britannique 59
- ☐ Tahsis, Colombie-Britannique 60

	Page
Programmes et initiatives	**61**
Développement des collectivités	61
La caisse de prévoyance des collectivités minières – Manitoba	62
Le service de protection des emplois – Nouveau-Brunswick	63
Le Commissaire des industries critiques – Colombie-Britannique	64
Le programme de développement économique communautaire – Saskatchewan	65
La SOCCRENT – Saguenay – Lac Saint-Jean, Québec	66
Association canadienne des villes mono-industrielles	67
Rue Principale Canada – La Fondation canadienne pour la protection du patrimoine	68
Initiatives des ministres des mines	69
Appendice I	
Groupes et particuliers consultés	**71**
Appendice II	
Bibliographie	**79**

Résumé

Les rajustements massifs qu'a dû opérer le secteur industriel à cause des modifications structurelles de l'économie ou de l'évolution technologique ont touché un grand nombre d'industries, de collectivités et d'individus ces dernières années. Mais les milieux les plus atteints sont sans doute les collectivités dont l'économie repose sur une seule industrie ou un seul secteur. Il existe plusieurs centaines de collectivités mono-industrielles au Canada. Elles appartiennent principalement au secteur d'exploitation des richesses naturelles et sont ordinairement situées dans les zones reculées du pays. On estime qu'environ 25 p. 100 de la population non urbaine du Canada habite dans ces collectivités. Leurs industries jouent un rôle important dans l'économie du pays car elles produisent environ 10 p. 100 de sa richesse et 40 p. 100 de ses exportations. Ce niveau de productivité semble indiquer que les collectivités ne sont pas toutes en difficulté, et en fait plusieurs d'entre elles sont prospères. Cependant, parce qu'elles dépendent d'un seul secteur ou d'un seul employeur, leur économie est plus fragile que celle des collectivités dont l'économie est plus diversifiée.

La fermeture d'usines n'est pas nouveau au Canada. Les restes de plus de 400 villes fantômes à travers le pays demeurent les témoins muets des collectivités qui furent victimes des veines de minerai épuisées, des forêts dénudées, des approvisionnements de poisson réduits, des changements dans les routes de transport et d'autres adversités. La différence aujourd'hui est que les habitants des collectivités mono-industrielles ne perçoivent pas la mort de leur communauté comme étant inévitable. Ils croient qu'à force de travailler et de planifier davantage, ils peuvent sauver leur ville. Et même si, en dernière analyse, l'abandon est inévitable, ils croient pouvoir en réduire le choc en se préparant suffisamment d'avance.

Planification insuffisante

Ces dernières années, on a accordé beaucoup d'attention à la planification et à la construction des villes établies en vue de l'exploitation des richesses naturelles, mais on ne s'est guère arrêté à réfléchir aux mesures qui s'imposent lorsque l'employeur principal d'une localité décide de fermer son entreprise. De ce fait, les répercussions de cette décision s'abattent ordinairement sans prévenir, avec rapidité et en faisant beaucoup de ravages dans la collectivité. Si cette localité ne trouve pas une nouvelle activité économique, ses habitants la déserteront peu à peu. Elle stagnera ou dépérira et elle risque même de disparaître.

Pour un grand nombre de ses habitants, ce revers de fortune risque d'être permanent et ses effets irréversibles. En particulier, les travailleurs âgés, les femmes et les autochtones trouveront très difficile d'obtenir un autre emploi ou de déménager dans une autre localité. Les enfants des familles qui resteront souffriront également de cette décision. Leurs études, leurs loisirs et leurs possibilités d'acquérir de l'expérience ou de se perfectionner en subiront les contrecoups. La frustration et le découragement des habitants de la localité se manifesteront par l'agressivité, la violence, l'alcoolisme, la dislocation des familles et d'autres comportements anti-sociaux.

Il existe plusieurs types de collectivités mono-industrielles au Canada. La plupart dépendent de l'exploitation des richesses naturelles (p. ex. mines, forêts, agriculture ou pêche). Si certaines sont fort anciennes, d'autres sont tout à fait récentes. Dans les plus anciennes, l'entreprise emploie des travailleurs de la deuxième, voire de la troisième génération.

La compagnie décide

Les plus récentes ont souvent fait l'objet d'une planification soignée et leurs administrateurs les gèrent rigoureusement afin de procurer à leurs habitants l'environnement qu'exige une main-d'oeuvre stable.

Depuis quelques années, d'autres méthodes sont appliquées pour loger les travailleurs, surtout dans les lieux reculés. Le système de la "navette volante" a fait quelques adeptes, tout comme celui de la "collectivité temporaire". C'est ordinairement la compagnie qui choisit le système de logement, souvent sans que les premiers intéressés, ceux qui habiteront dans ces collectivités, aient leur mot à dire. De même, la plupart du temps, c'est également la compagnie qui décide du lieu de l'entreprise ainsi que du moment et des modalités de sa fermeture.

Faute de planification à long terme et en l'absence de la participation des intéressés, ce qui fut le cas par le passé et l'est encore actuellement dans une moindre mesure, les régions pionnières du pays se sont développées d'une façon désordonnée. Le dépérissement qui frappe actuellement un grand nombre de collectivités mono-industrielles tient en partie au fait qu'on n'a pas su prendre les mesures voulues pour assurer le maintien de la ville par la diversification économique ou d'autres

moyens. A moins que cela change, il pourrait en résulter un dépeuplement progressif des zones reculées du pays au profit de l'étroite bande adjacente à notre frontière avec les États-Unis.

Malgré tout, bien des habitants des collectivités mono-industrielles en difficulté décident d'y rester, résolus à sauver leur ville. Ils consacrent leurs énergies et leurs capacités à chercher et à mettre en oeuvre des activités économiques de substitution. Et en l'absence d'une direction claire et de programmes facilement accessibles de l'État, ils créent des comités ou des organismes à l'échelle locale pour prendre en main l'avenir de leur collectivité.

Rapport en deux parties

Le présent rapport est divisé en deux grandes parties. La première partie examine la situation actuelle de ces collectivités et décrit le rôle qui revient à chacun des secteurs responsables du bon fonctionnement économique d'une collectivité : la compagnie, les travailleurs, les syndicats, les gouvernements et l'administration municipale. Il décrit également les responsabilités particulières de chacun de ces intervenants. De plus, la première partie explique les préoccupations des individus affectés et elle décrit les principales questions en cause.

La deuxième partie du rapport est un document d'information qui répond aux désirs des collectivités que l'on a consultées. Une section de la deuxième partie porte sur 20 collectivités mono-industrielles canadiennes. On y décrit ce que chacune fait pour résoudre ses problèmes et les succès obtenus jusqu'ici.

Le gouvernement et d'autres milieux intéressés ont récemment mis en oeuvre plusieurs programmes et initiatives qu'on pourrait, même s'ils n'ont pas été créés pour cela, utilement appliquer à la solution des problèmes des collectivités mono-industrielles. Certains d'entre eux sont bien particuliers et reflètent l'évolution des conditions économiques et sociales non seulement des collectivités mono-industrielles, mais encore du reste du pays. Ces programmes et ces initiatives sont aussi décrits dans la deuxième partie du rapport. Toutefois, il faut noter que, pris isolément, ces programmes n'offrent que des promesses de succès limité face aux énormes problèmes que doivent affronter certaines de ces collectivités. Ce qu'il faut, c'est une approche communautaire concertée, mise en oeuvre avec le concours de tous les intéressés. Cette approche se retrouvera dans les recommandations.

Le rapport comporte plusieurs recommandations qui, si elles s'inscrivent ici dans le contexte des collectivités mono-industrielles, pourraient également trouver des applications dans toutes les petites collectivités canadiennes. Les recommandations font ressortir le besoin de politiques claires en matière de développement des régions pionnières, de développement régional, de transport et de création de nouvelles collectivités mono-industrielles. Nous recommandons l'institution d'un fonds de développement économique des collectivités et l'adoption de mesures d'aide économique spéciales pour le développement des petites entreprises. Nos recommandations portent également sur l'assistance économique et sociale aux femmes, aux autochtones et à tous ceux qui ont besoin d'une aide particulière pour s'adapter aux ravages d'un chômage prolongé et aux rajustements de l'économie. Les recommandations portent en particulier sur les points suivants :

Politique nationale relative aux régions pionnières – Élaboration d'un plan pour faire reculer la frontière économique du pays, dans lequel serait défini le rôle des collectivités mono-industrielles (page 29).

Politique relative aux collectivités mono-industrielles – Élaboration d'une politique de planification, de construction et de développement des nouvelles collectivités mono-industrielles et la revitalisation des collectivités mono-industrielles existantes dans le cadre d'un programme régional de développement économique, y compris l'élaboration d'un plan d'urgence applicable en cas de fermeture d'une entreprise (page 29).

Aide à la diversification économique – Programme d'aide pour faciliter les activités de développement économique communautaire, qui comprendrait notamment des contributions à un fonds de développement économique local (page 30).

Politique de développement régional – Modifier les critères d'admissibilité aux subventions à l'industrie dans le cas des collectivités mono-industrielles (page 31).

Transports – Examen de certaines questions propres aux collectivités mono-industrielles dans le cadre de la révision de la politique nationale des transports que fait actuellement le gouvernement fédéral (page 31).

Travaux publics – Création d'emplois par l'exécution de travaux publics dans les collectivités mono-industrielles (page 31).

Collectivités autochtones – Transfert aux collectivités autochtones des infrastructures abandonnées et formation ou embauchage des autochtones pour la réalisation de nouvelles activités de développement des ressources (page 31).

Formation – Adoption de politiques plus souples en ce qui concerne la formation des travailleurs licenciés et des autres habitants des collectivités mono-industrielles (page 32).

Assurance-chômage – Versement des prestations d'assurance-chômage aux employés ayant touché une indemnité de licenciement (page 32).

Services communautaires – Aide aux organismes communautaires qui dispensent des services de recherche d'emploi, de counselling, d'information et d'orientation dans les collectivités mono-industrielles en difficulté (page 32).

Prospection des minéraux – Accords fédéraux-provinciaux sur la prospection des minéraux dans les zones adjacentes aux collectivités mono-industrielles là où le potentiel géologique ou minéral le justifie (page 32).

Pratiques en matière de prêt – Examen des pratiques suivies par les banques et les institutions prêteuses dans les collectivités mono-industrielles en matière de prêt et de services financiers (page 32).

Débouchés pour les femmes et les autres groupes cibles – Adoption d'une politique qui obligerait les bénéficiaires de l'aide fédérale au développement des collectivités à donner aux femmes et aux groupes minoritaires des moyens de formation et des emplois (page 33).

Mesures fiscales – Adopter des dispositions fiscales spéciales pour les travailleurs déplacés d'une collectivité mono-industrielle en ce qui concerne la propriété de leur domicile, les indemnités de licenciement et les frais de réinstallation (page 33).

Système de détection préventive – L'établissement d'un système de surveillance pour détecter les crises économiques locales dès que le premier signe se manifeste (page 33).

Source de données – La cueillette de données économiques, et démographiques au sujet des collectivités mono-industrielles du Canada (page 33).

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration croit que si l'on porte plus d'attention à cette tranche de la réalité économique, cela aidera considérablement à régler les problèmes régionaux actuels d'emploi et de développement au Canada. Le rapport n'examine pas la question des coûts de ces rajustements ni celle de savoir qui devrait les assumer. Le Conseil estime que la question de la responsabilité financière s'éclaircira à mesure que seront mis en place les mécanismes mentionnés dans les recommandations et, en dernière analyse, il s'agirait peut-être davantage de réorienter les fonds existants que de voter de nouveaux crédits.

Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI)

Président

Jacques Vasseur
Président
Administration 2000 Inc.
Montréal (Québec)

Vice-président

John S. Reid
Conseiller principal et Directeur, relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint (Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Fernand Boudreau
Président
Conseil des travailleuses et travailleurs du Montréal métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Diana J. Ferguson
Présidente, Directrice générale
Berwick Ferguson Payroll Canada Limited (BFP)
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Gerald Grandy
Associé
H.B. Vincent & Associés Ltée
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Kevin Hayes
Représentant national des Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Albert G. Hearn
Retraité (Vice-président au Canada Union internationale des employés des services)
Agincourt (Ontario)

Joy Langan
Directrice du Service Participation des travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

J.P. Robert LaRose
Directeur exécutif
Association canadienne des collèges communautaires
Toronto (Ontario)

Judy Lo
Agent des droits de l'homme
Commission des droits de la personne
Calgary (Alberta)

James A. McCambly
Président
Fédération canadienne du travail
Ottawa (Ontario)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Marcel G. Pepin
Services de recherches
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Alvin Reed
Président
Carmarks Construction Ltd.
Edmonton (Alberta)

Helen K. Sinclair
Directrice générale
Planification et législation
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallugistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Tony P. Wohlfarth
Représentant national
Département de recherches
Travailleurs unis de l'automobile — Canada
Willowdale (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint Jean (Nouveau-Brunswick)

Membres du comité du CCCEI sur les collectivités mono-industrielles

Présidente

Joy Langan
Directrice
Section de la participation des travailleurs
CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

Membres

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Albert Hearn
Retraité (Vice-président au Canada, Union internationale des employés des services)
Agincourt (Ontario)

Marcel G. Pepin
Services de recherches
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Alvin Reed
Président
Carmacks Construction Ltd.
Edmonton (Alberta)

Glenna Young
Directrice des relations avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Personnel

John Goodes
Directeur du projet

Nicole Cadieux
Commis adjoint

Première partie

Cadre de l'étude

Au cours des années 1980, les rajustements économiques, l'évolution technologique et la restructuration industrielle ont eu des effets dévastateurs dans certaines collectivités quand l'employeur principal décidait de fermer son exploitation ou d'opérer des compressions sévères de personnel.

Les problèmes que doivent surmonter les collectivités mono-industrielles et leurs habitants ont amené le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) à étudier la situation et à chercher des solutions.

En octobre 1985, le CCCEI a institué un comité sur les collectivités mono-industrielles qui fut chargé de définir et d'examiner les problèmes auxquels doivent faire face les collectivités mono-industrielles quand un employeur ferme son entreprise ou licencie massivement des travailleurs. Le comité a été chargé aussi de recommander des mesures à prendre pour supprimer ou atténuer les effets négatifs qui en résultent pour les travailleurs et la collectivité en général, d'identifier les mesures et les programmes existants qui concernent directement ou indirectement cette question et de faire des recommandations pour l'avenir.

Le présent rapport résume la masse considérable de données que le comité a recueillies au cours de son enquête.

Méthode suivie

Sources d'information

Nous avons utilisé plusieurs sources d'information au cours de notre étude. Dès le début, nous avons entrepris un examen de la documentation existant sur le sujet et ce travail s'est poursuivi pendant toute l'étude. Des membres du comité et son personnel ont assisté à une conférence régionale et à deux conférences nationales sur les caractéristiques socio-économiques et les problèmes des collectivités mono-industrielles. Nous avons rencontré des professeurs dans plusieurs universités canadiennes où se font des travaux sur le sujet. Nous avons eu également, dans plusieurs provinces, des consultations avec des cadres gouvernementaux s'occupant directement ou indirectement de la question. Des experts-conseils indépendants s'intéressant à ce problème ainsi que des cadres municipaux, deux particuliers et l'Association canadienne des villes mono-industrielles nous ont présenté des exposés.

Les collectivités elles-mêmes ont été des sources abondantes d'information. Nous avons eu des rencontres dans des collectivités touchées par les problèmes, de Buchans, Terre-Neuve, à Tahsis, Colombie-Britannique. Dans ces diverses collectivités, des administrateurs municipaux, des hommes d'affaires, des représentants syndicaux, des groupes d'action communautaire, des organismes de développement local, des représentants de grandes entreprises et des travailleurs touchés par le problème sont venus nous présenter des données et des idées très utiles. On trouvera dans la deuxième partie une brève description de chacune de ces collectivités. Enfin, nous avons examiné des programmes fédéraux, provinciaux ou autres axés sur le problème et nous en avons évalué l'efficacité. Le rapport qui suit présente les faits saillants de notre enquête et de nos consultations et les principales questions abordées.

Définition d'une collectivité mono-industrielle

Il n'existe pas de définition universellement admise d'une collectivité mono-industrielle. Les études qui adoptent une définition basent celle-ci sur un pourcentage arbitraire de la main-d'oeuvre employée dans une entreprise ou un secteur donné par rapport à l'ensemble de la population active. Ce pourcentage se situe entre 20 et 35 p. 100. D'après ce critère, des grands centres comme Ottawa, où le gouvernement fédéral est le principal employeur, et Calgary, dont l'économie est dominée par l'industrie du pétrole et du gaz, pourraient correspondre à la définition de collectivité mono-industrielle.

La présente étude est centrée sur des collectivités plus petites, qui dépendent en majeure partie d'un seul employeur ou d'un groupe d'employeurs établis dans une industrie ou une activité économique donnée. Notre étude n'avait pas pour but d'examiner une par une les économies de toutes les collectivités canadiennes définies comme des collectivités mono-industrielles, mais plutôt d'enquêter sur certaines qui ont subi ou risquent de subir un bouleversement économique majeur par suite des rajustements que doit opérer leur principal employeur ou secteur. D'autres, comme Tumbler Ridge, en Colombie-Britannique, ont été étudiées à cause de leurs caractéristiques particulières ou de leur stade de développement. L'absence d'une définition claire de l'expression "collectivité mono-industrielle" n'a donc pas présenté de problèmes majeurs.

Nous avons également donné un sens large à la définition du territoire d'une localité. Lorsque nous avons constaté qu'une petite région dépendait substantiellement d'une activité

économique ou d'un secteur industriel dominant, c'est tout ce territoire que nous avons considéré comme la collectivité étudiée. De ce fait, certaines collectivités n'ont pas été définies selon leurs limites politiques, mais plutôt comme régions possédant des caractéristiques économiques particulières.

C'est le cas, par exemple, des régions de Restigouche et de Shippegan, au Nouveau-Brunswick, de la région du Saguenay, au Québec et du comté de Bruce, en Ontario.

Pour établir notre échantillon, nous nous sommes appliqués à choisir des localités situées dans différentes régions et ayant, dans la mesure du possible, des bases économiques diverses. Nous avons également tenu compte du stade où en était le développement ou l'adaptation de la collectivité étudiée. Il pouvait s'agir aussi bien d'une collectivité nouvelle, comme Tumbler Ridge, que d'une ville presque désertée, comme Schefferville, au Québec, ou Uranium City, en Saskatchewan.

Des chiffres

On ne semble guère s'entendre sur le nombre des collectivités mono-industrielles existant au Canada. Dans une étude publiée en 1979(1), le ministère de l'Expansion économique régionale (maintenant ministère de l'Expansion industrielle régionale ou MEIR) dénombrait 811 collectivités de cette catégorie. Ce chiffre était basé sur le recensement de 1971. Cette année-là, ces 811 collectivités mono-industrielles avaient une population totale de 2 444 143 habitants, c'est-à-dire 25,5 p. 100 de la population canadienne n'habitant pas les grandes agglomérations urbaines.

L'Association canadienne des villes mono-industrielles conteste ces chiffres. Elle soutient qu'il y a environ 600 collectivités mono-industrielles à Terre-Neuve seulement, sous forme de petits villages ou d'agglomérations de pêcheurs établis le long de la côte. L'association affirme qu'il y a actuellement, au Canada, au moins 1 500 collectivités mono-industrielles centrées sur l'exploitation des richesses naturelles. De même, selon certains professeurs d'université et des cadres des gouvernements provinciaux, il faudrait inclure dans cette catégorie plusieurs centaines de villages et d'agglomérations agricoles des provinces des Prairies.

Certes, ces données eussent été utiles au Conseil, mais le recensement et l'énumération de toutes les collectivités mono-industrielles canadiennes ne faisaient partie ni du cadre, ni de l'objet de notre étude. Le CCCEI est convaincu que le Canada compte des centaines et peut-être même des milliers de collectivités mono-industrielles, où vit un pourcentage important de la population du pays, et que bon nombre d'entre elles sont menacées de disparition. Si nous leur appliquions une définition plus complexe, leurs problèmes n'en seraient pas modifiés pour autant.

(1) *Collectivités mono-industrielles. Documents divers. Ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, 1979.*

Répartition géographique et sectorielle

Il existe des collectivités mono-industrielles dans chaque province et territoire du pays. Nombre d'entre elles, en particulier celles qui gravitent autour des industries extractives, sont situées dans la zone pionnière du pays ou plus loin encore. Vu leurs bases économiques restreintes, la plupart de ces collectivités sont petites et bon nombre sont isolées des principaux courants économiques et des grands axes de transport. Le rapport du MEIR susmentionné répartit les 811 collectivités mono-industrielles de la façon suivante :

Terre-Neuve	121
Île du Prince-Édouard	25
Nouvelle-Écosse	42
Nouveau-Brunswick	67
Québec	220
Ontario	115
Manitoba	32
Saskatchewan	39
Alberta	51
Colombie-Britannique	99

(L'étude ne visait pas les collectivités mono-industrielles situées dans les deux territoires même s'il y a de très bons exemples comme Pine Point, Faro et Inuvik.)

Ces 811 collectivités se répartissaient entre les dix grands secteurs industriels suivants :

Secteur manufacturier	53
Métaux, mines et raffineries	88
Mines et raffineries (produits autres que les métaux)	54
Bois	302
Transformation des aliments	31
Pêche et transformation du poisson	131
Services publics et transports	27
Centres de services agricoles	9
Construction, tourisme et divers	48
Administration publique	68

Les neuf collectivités de la catégorie "Centres de services agricoles" étaient toutes situées en Alberta. Des cadres gouvernementaux et des universitaires de la Saskatchewan estiment qu'il y a au moins 500 collectivités agricoles mono-industrielles dans leur province. En Alberta et au Manitoba, il y a probablement plusieurs centaines d'autres collectivités dont l'économie dépend presque exclusivement de l'industrie agricole.

Causes et conséquences des fermetures

Quelles sont les causes des fermetures d'entreprises et des compressions de personnel?

Les fermetures d'entreprises et les compressions de personnel tiennent à six grandes causes :

- épuisement de la ressource exploitée
- baisse du marché
- concurrence des autres producteurs
- rentabilité insuffisante
- évolution technologique
- les politiques des gouvernements

Lorsque la demande est élevée et les prix favorables, il est relativement rare qu'une entreprise ferme ses portes à cause du marché ou pour des raisons de rentabilité. La plupart des fermetures intervenant durant ces périodes de prospérité tiennent à la première raison (épuisement de la mine, de la forêt, de la zone de pêche ou d'une autre ressource naturelle dont dépendait l'entreprise).

En cette période de rajustements industriels majeurs au Canada et dans le monde, chacune des six causes susmentionnées est intervenue dans le grand nombre des fermetures et des compressions de personnel qui se sont produites au Canada. L'épuisement du minerai rentable a entraîné la fermeture des mines de Lynn Lake, au Manitoba, et de Buchans, à Terre-Neuve. La diminution de la demande d'acier a entraîné la fermeture des mines de fer de Schefferville, au Québec. La concurrence d'autres sources d'uranium a causé la fermeture d'une mine d'uranium à Uranium City, en Saskatchewan. A Sooke, en Colombie-Britannique, la rentabilité insuffisante d'une scierie a causé sa fermeture. Au Nouveau-Brunswick, de

nouvelles méthodes de transformation entraîneront une compression majeure de la main-d'oeuvre dans le secteur de la transformation du crabe. De plus, la fermeture ou la réduction de la source économique principale peut venir de décisions gouvernementales telles que celles de fermer une base militaire ou de réduire le réseau ferroviaire.

Deux ou plusieurs de ces causes peuvent se conjuguer pour entraîner une fermeture. Toutefois, dans la plupart des cas, il y en a une qui joue un rôle dominant. La fermeture peut aussi tenir à d'autres causes moins évidentes, comme la mauvaise gestion, le manque de fiabilité des moyens de transport, les coûts élevés de main-d'oeuvre et de production, la restructuration des cadres organisationnels, la vétusté des installations ou l'existence de politiques gouvernementales défavorables. Il arrive aussi qu'une compagnie utilise une entreprise comme source de liquidités qu'elle laisse tomber quand les profits cessent d'être intéressants.

Certains grands rajustements sont entièrement causés par le progrès socio-économique. La révolution des transports a contribué au déclin d'un grand nombre de collectivités des Prairies depuis au moins 30 ans. Avec la construction de routes modernes et la désaffectation des voies ferrées, de petites villes et des villages situés à cinq ou dix milles de distance les uns des autres, c'est-à-dire à une journée de voiture à cheval, se sont trouvés délaissés au profit des grands centres. De plus, l'évolution technologique a entraîné la mécanisation de l'agriculture et la formation de grandes exploitations agricoles qui, à leur tour, ont contribué à dépeupler les campagnes. Bien des petites villes et des villages des débuts n'ont pas survécu à la modernisation et l'existence d'un grand nombre d'autres est menacée.

L'histoire a montré que les collectivités construites autour d'une seule ressource ou activité économique sont vouées au déclin ou à la disparition lorsque la ressource est épuisée si cette base économique n'est pas remplacée. Plus de 400 villes au Canada ont déjà subi ce sort(2). La précarité de leur existence est apparue nettement durant la récession de 1981-1983 et les années qui ont suivi. Nous décrirons dans la présente étude les circonstances qui ont frappé quelques-unes des collectivités en question et leurs conséquences.

Conséquences des fermetures d'entreprises et des compressions de personnel

Dépérissement de la collectivité

Pour exister, une collectivité a besoin d'une base économique, c'est-à-dire d'une source de revenus pour sa population active. Les revenus de la collectivité proviennent de l'ensemble des efforts accomplis par ses membres pour produire des biens et des services. La plupart des collectivités ont des économies diversifiées, si bien que le dépérissement d'un ou de plusieurs de leurs secteurs économiques est ordinairement allégé par la vigueur des autres. Une collectivité mono-industrielle n'a pas cette sécurité. Son industrie principale, force vitale de son économie, est souvent très vulnérable aux fluctuations de la conjoncture économique.

Malheureusement, on s'est appliqué davantage à planifier l'établissement des collectivités mono-industrielles, ces dernières années, qu'à assurer leur avenir à long terme. Cette approche reflétait l'importance que la compagnie, et ordinairement la province, attachaient à une main-d'oeuvre stable et fiable. Les localités issues d'une planification, surtout les villes qui sont situées en des endroits reculés et qui sont axées sur l'exploitation d'une ressource naturelle, jouent leur rôle relativement bien. Certes, il y a des secteurs qui pourraient être améliorés, mais ces villes fournissent néanmoins à leurs

(2) *Hal Quinn. "The Lengthening Shadows of Ghost Towns", Maclean's, le 2 janvier 1985.*

habitants des commodités et des services largement inconnus dans celles qui ont été construites avant l'époque de la planification. La main-d'oeuvre s'en trouve probablement plus satisfaite et plus stable. Mais on a omis de se préparer pour parer à l'adversité économique, par exemple quand l'industrie principale ferme ses portes.

Faute d'un plan de ce genre, bien des collectivités ayant connu des compressions majeures ou des fermetures d'entreprises se sont retrouvées dans une situation désespérée. Lorsque la principale source de revenu se tarit, les travailleurs désertent les lieux. Ceux qui restent réduisent leurs dépenses ou deviennent des assistés sociaux. Les commerçants doivent fermer leurs portes et il est difficile d'en attirer de nouveaux. Ce sont là autant de facteurs préjudiciables à la localité. La diminution de la valeur des immeubles et l'abandon des maisons et des bâtiments commerciaux grugent l'assiette fiscale, ce qui ne tarde pas à se répercuter sur la qualité des services dispensés par la municipalité. En certains cas, ce sont les services de loisirs qui sont supprimés les premiers. On diminue ensuite l'entretien des rues, des routes, des trottoirs et des systèmes d'égout et de distribution de l'eau. Puis disparaissent les services sociaux et les services de police. Le vandalisme et la démolition des foyers abandonnés ajoutent aux coûts de la collectivité et réduisent l'assiette fiscale. A moins que l'employeur reprenne ses opérations ou qu'arrive une nouvelle source de revenu, c'est l'existence même de la collectivité qui est bientôt menacée.

Les travailleurs atteints

Ce sont souvent les travailleurs et leurs familles qui payent le plus pour une fermeture d'entreprise. Dans les circonstances les plus favorables, c'est-à-dire quand l'employeur verse une indemnité de licenciement ou que les travailleurs se sont donnés une bonne caisse de retraite, le licenciement n'est pas aussi traumatisant qu'en d'autres circonstances. Pour les travailleurs jeunes, célibataires, mobiles et sans beaucoup d'attaches avec la localité, la fermeture d'une entreprise n'a bien souvent que l'inconvénient de les obliger à aller se chercher du travail dans une autre localité. Toutefois, même ce groupe d'âge n'est pas à l'abri des calamités qu'entraîne le chômage, comme le montre le fait que dans certaines régions, des jeunes retournent vivre chez leurs parents après avoir cherché en vain du travail ailleurs.

Dans l'ensemble, la majorité des travailleurs atteints sont des pères de famille dont les enfants sont à l'école, qui ont une maison à payer et qui n'ont pas encore droit à la retraite. La perte d'un emploi et du salaire qui l'accompagne est un coup sévère porté au plan de carrière et au style de vie d'un travailleur. Dans les collectivités mono-industrielles, la disparition des salaires s'accompagne ordinairement d'une baisse marquée de la valeur des immeubles et les travailleurs estiment parfois qu'il vaut mieux abandonner leur maison que de continuer à rembourser l'hypothèque. Les travailleurs en chômage qui habitent une maison de la compagnie sont parfois obligés de quitter les lieux prématurément. Il faudrait noter que, dans d'autres cas, la compagnie a permis à ses employés de demeurer dans leur maison quelque temps après la fermeture.

En plus des inconvénients que comporte l'éloignement d'une collectivité mono-industrielle, les chômeurs de ces localités sont souvent handicapés par le fait qu'ils ne possèdent pas les qualifications demandées par le marché du travail. Il y a, bien sûr, des exceptions, par exemple les ingénieurs, les techniciens et les gestionnaires, dont les qualifications leur confèrent une plus grande mobilité, mais ces gens constituent une minorité. Souvent, les qualifications d'un travailleur licencié sont limitées et axées sur les besoins de son ancien employeur. Le recyclage de ces travailleurs est essentiel, mais c'est une nécessité que n'acceptent pas facilement les travailleurs, surtout les

plus âgés, et que n'apprécie pas toujours un nouvel employeur. Les moyens de ces travailleurs en matière de recherche d'emploi sont également rouillés et ils auront probablement besoin d'aide et de renseignements sur le marché du travail. Si leur chômage se prolonge, il faudra leur apporter un soutien psychologique pour les aider à surmonter le stress de cette situation, qui est nouvelle pour eux.

Le chômage finit par agir sur le niveau de vie du travailleur. Des biens qu'il considérait comme allant de soi quand il avait un emploi deviennent vite hors de sa portée quand il est chômeur. Les vacances, les loisirs et la voiture sont remplaçables et partent les premiers. L'éducation des enfants, les vêtements et même l'alimentation sont ensuite atteints. Si le chômage persiste, une fois épuisés les prestations d'assurance-chômage, l'indemnité de licenciement et les autres avoirs, la famille risque de devoir recourir à l'assistance sociale pour survivre. Ainsi que le Conseil l'explique dans son rapport de 1985 sur les travailleurs âgés(1), la politique consistant à considérer les indemnités de licenciement et les pensions comme des revenus pour la période où ils sont touchés, aux fins de déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage, ajoute aux problèmes d'adaptation que doit affronter le travailleur déplacé.

L'effet qu'exerce un chômage prolongé est maintenant bien connu. Dépression, agressivité, problèmes de santé, recours à la drogue et abus de l'alcool, violence dans la famille, désintégration des ménages et autres symptômes liés au stress sont courants chez le chômeur. Une étude a montré que la durée du chômage permet de prédire assez bien les futurs problèmes de santé du chômeur.(2) Dans les collectivités mono-industrielles, le sentiment d'isolement et le fait de savoir que les options sont limitées ou inexistantes viennent aggraver la situation. Souvent, l'évaluation des options n'est pas réaliste et se base sur l'espoir que "quelque chose arrivera, car ce fut toujours le cas par le passé". Cette absence de solutions de rechange visibles ajoute au stress que causent les problèmes financiers, sociaux et psychologiques accompagnant ordinairement le chômage forcé.

Dépérissement du secteur commercial local

L'effet d'une fermeture d'usine se fait immédiatement sentir chez les travailleurs mis à pied, et il ne tarde pas à se propager au secteur commercial de la localité. Pour vivre, les petites entreprises ont besoin de la clientèle locale. Si cette clientèle diminue ses dépenses ou les cesse, les recettes des commerçants locaux fléchissent dans la même proportion. Dans les collectivités mono-industrielles, en particulier celles qui sont établies dans les régions reculées, les commerçants ne peuvent réalistement espérer que de nouveaux clients non atteints par la fermeture viendront remplacer la clientèle perdue. Ces nouveaux clients seront rares, sinon inexistants.

Certaines des collectivités étudiées n'avaient pas encore perdu un nombre important de petites entreprises, mais la plupart ont signalé que les ventes des commerçants avaient fléchi de façon marquée en même temps qu'avait fortement augmenté le nombre des créances irrécouvrables. Plusieurs collectivités ont signalé la fermeture progressive de nombreux établis-

(1) ***Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail. Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, Ottawa, 1985.***

(2) ***Mass Unemployment: Plant Closings and Community Mental Health. Terry F. Buss et F. Stevens Redburn, avec la collaboration de Joseph Waldron. Sage Studies in Community Mental Health, Beverly Hills, vol. 6, 1983.***

sements commerciaux autrefois prospères. Certaines avaient connu un exode presque complet de leurs commerçants.

Quand une entreprise locale ferme ses portes, elle accroît le chômage dans la collectivité, ce qui frappe encore plus l'économie locale. Cette deuxième vague de pertes d'emplois affecte d'habitude le conjoint et d'autres salariés supplémentaires. La détérioration du secteur des affaires varie d'une localité à l'autre. Elle dépend de certains facteurs comme le moment où la fermeture a lieu, l'existence de mesures spéciales de rajustement de l'État ou de programmes d'assistance sociale (comme le programme des prestations d'adaptation pour les travailleurs), les efforts de développement économique local et le succès qu'ils remportent.

Certaines initiatives locales d'adaptation semblent réveiller la fierté des gens et unir la collectivité. Les habitants se mettent à encourager davantage les commerçants locaux, ce qui atténue quelque peu l'effet négatif exercé par le taux élevé de chômage sur le secteur commercial. Les habitants de certaines collectivités mono-industrielles dont l'économie est encore relativement saine, comme Tumbler Ridge, continuent à faire une grande partie de leurs achats dans d'autres grands centres, estimant y trouver de meilleurs prix et un meilleur choix. Mais, en général, sauf quand une nouvelle base économique remplace rapidement l'ancienne, l'effet négatif exercé sur le secteur commercial dans les collectivités les plus atteintes est soudain et dévastateur.

Services que la collectivité ne peut plus se payer

A mesure que les travailleurs en chômage quittent leur maison ou en sont évincés et que les entreprises commerciales ferment leurs portes, l'assiette fiscale d'une communauté mono-industrielle s'érode. Un grand nombre de villes perdent également les recettes fiscales qu'elles touchaient auparavant de leur industrie principale. Le dépeuplement et l'érosion de l'assiette fiscale finissent par influer sur les services dispensés et sur la capacité de les payer. Les activités immédiatement touchées sont les loisirs, la police, l'aménagement et l'entretien des rues et d'autres éléments d'infrastructure. Mais à la longue, les services individuels, comme les soins de santé et les écoles, sont également menacés.

Avec la fermeture des écoles et des hôpitaux, les habitants restés sur place doivent aller ailleurs pour obtenir ces services, souvent dans des endroits éloignés. Si la localité veut continuer à dispenser ces services, elle doit demander des subventions aux gouvernements supérieurs. Mais une collectivité en déclin n'a souvent pas les moyens de maintenir ses services au même niveau. Ainsi, quatre ans après la fermeture de la mine de minerai de fer de Schefferville, au Québec, la province estime qu'il en coûtera 4,5 millions de dollars par année pour que la ville puisse continuer à dispenser ses services, y compris les services scolaires et hospitaliers, aux quelques 250 personnes qui sont restées. Cette somme représente 18 000 $ par habitant, un montant énorme pour la municipalité et la province.

Le maire de Schefferville, M. Yvan Bélanger, disait en mars 1986 que le coût moyen des services de police, de protection contre l'incendie, d'évacuation des eaux usées, de déneigement et autres était de 9 650 $ par tête à Schefferville, contre 680 $ pour l'ensemble du Québec.(3)

Dépérissement de la région

On pense souvent que les malheurs qui fondent sur une collectivité mono-industrielle se limitent à l'industrie elle-même. Les zones avoisinantes se sentent en sécurité, croyant que leur économie se maintiendra comme avant. Mais ce n'est pas le cas. Souvent, les travailleurs de l'industrie en cause vivent et achètent dans des localités

(3) *The Citizen, Ottawa, 13 mars 1986*

avoisinantes. Quand une ville ou un village meurt, une partie de sa région meurt avec lui. En fait, une fermeture d'entreprise peut exercer des effets économiques et sociaux négatifs sur toute la province et même le pays. En plus des emplois et de la production perdus pour le pays, une fermeture d'entreprise fait augmenter les coûts d'adaptation et d'assistance sociale, ce qui finit par atteindre tout le monde.

Ayant constaté dès le début les effets prononcés des fermetures d'entreprises ou des compressions majeures de personnel, nous avons voulu examiner de plus près quatre régions du Canada aux prises avec ce genre de problème. Ce sont : la région de Restigouche, au Nouveau-Brunswick, qui dépend de l'exploitation de la forêt, la région de Shippegan, au Nouveau-Brunswick, où se pratique la pêche au crabe, la région de Schefferville – Wabush – Labrador City, où l'on extrait du minerai de fer et, enfin, la péninsule de Bruce, en Ontario, où l'achèvement d'une centrale nucléaire entraînera le licenciement d'environ 5 000 travailleurs de la construction.

Si la situation varie dans chacune de ces régions, toutes sont cependant atteintes par la baisse d'activité ou la fermeture complète de leur principale industrie. Les approches adoptées pour opérer les adaptations économiques voulues ont des caractéristiques communes. La plus notable est que dans chacune de ces régions, on s'efforce de mettre à profit les énergies, les dons d'animateur et les talents des gens pour revitaliser la collectivité. Les mesures prises sont présentées dans la partie du rapport intitulée "Portraits de quelques collectivités".

Questions, préoccupations et propositions de solutions

Les problèmes que doivent actuellement affronter les collectivités mono-industrielles sont, dans une grande mesure, le fruit des nombreuses années de prospérité qu'ont connues la plupart de leurs industries de base, en particulier les industries extractives. L'expansion de l'industrie, des commerces et de la collectivité reflétait l'optimisme qui courait. Durant cette période grisante, on ne pensait guère que l'entreprise fermerait un jour ses portes à cause de l'intensité de la concurrence internationale, du vieillissement technologique ou de sa rentabilité insuffisante. Peu de collectivités mono-industrielles se préoccupaient de cette éventualité. Cette incurie face à l'avenir régnait aussi au sein des entreprises et des gouvernements, ainsi que dans les administrations municipales, chez les commerçants locaux, parmi les travailleurs et parmi les autres résidents de la communauté.

Maintenant que le problème a atteint un état de crise dans certaines localités et qu'il risque fort de se poser dans d'autres, bien des questions et des préoccupations apparaissent au grand jour. Les paragraphes qui suivent exposent les principaux points et problèmes dont a été saisi le CCCEI au cours de ses consultations et de son enquête. Nous examinons également les causes apparentes de ces problèmes et leurs solutions éventuelles.

Grandes questions de politique

Politique de développement des régions pionnières

Il ne semble exister aucun énoncé de principe du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux présidant au développement des régions pionnières. Certaines provinces, comme le Manitoba, la Colombie-Britannique et, récemment, l'Ontario ont pris des mesures pour développer leurs régions nordiques, mais la plupart des gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, ne semblent pas avoir de politique précise et bien coordonnée sur le sujet. Si la majorité des provinces de l'Atlantique n'ont pas de région nordique au sens strict, elles ont, elles aussi, de vastes zones non développées.

Cette absence de politique a entraîné un dépeuplement progressif des régions pionnières du pays depuis quelques années et une concentration de l'activité économique canadienne sur une mince bande le long du 49e parallèle. Si cette tendance se maintient, il est à craindre qu'une vaste étendue du territoire canadien sera bientôt inhabitée et sans personne pour la garder. Cette situation non seulement pose un grave problème de souveraineté, mais encore elle fait fi des immenses possibilités de développement et de revitalisation économique que peut offrir cette partie du pays. Étant donné qu'un nombre grandissant d'immigrants en puissance semblent attirés vers le Canada, l'Association canadienne des villes mono-industrielles propose qu'il y aurait peut-être lieu de considérer des mesures audacieuses telles que fournir des encouragements aux immigrants pour qu'ils s'établissent dans des collectivités éloignées.

Politique relative aux collectivités mono-industrielles

Une politique relative aux villes mono-industrielles aurait pu empêcher l'établissement de collectivités non viables par le passé, ce qui aurait permis d'éviter les traumatismes causés par le déclin et l'abandon d'un bon nombre d'entre elles. Une politique de ce genre conférerait une forme de permanence et de sécurité aux futures collectivités mono-industrielles.

Une politique visant le développement de nouvelles collectivités mono-industrielles tiendrait compte des nombreux types d'établissements humains utilisés pour le développement des zones reculées qui existent déjà : système de "navette volante", installation de collectivités temporaires et construction de villes permanentes. L'option retenue devrait être choisie après mûr examen de tous les facteurs en cause.

Toutes les parties prenantes, c'est-à-dire la compagnie, la province, les localités voisines et le gouvernement fédéral doivent participer à ce choix. Les décisions devraient être prises en fonction de l'avenir de la ressource et de la collectivité et l'idéal serait qu'elles le soient dans le cadre d'une politique des régions pionnières et de stratégies de développement régional.

Un cadre d'entreprise (1) a dit qu'on ne devrait construire une ville que si l'on prévoyait pour la ressource exploitée une longévité d'au moins 20 ans. Cependant, bien des collectivités actuellement en difficulté ont une histoire beaucoup plus longue, ce qui donne à croire que la longévité prévue n'est peut-être pas le seul critère dont on doive tenir compte pour le développement d'une nouvelle collectivité. Une politique clairement définie aiderait cette prise de décision.

Politique de développement régional

Le développement et l'activité économiques sont de toute première importance pour la mise en place et la vitalité d'une collectivité. La survie et la longévité de la collectivité dépendent énormément d'une base économique solide. Les options qui s'offrent aux collectivités mono-industrielles ne sont pas aussi nombreuses que celles qui s'offrent aux villes ayant une base plus diversifiée. Pourtant, malgré cet inconvénient majeur, il ne semble exister aucune politique précise de développement régional visant à la conservation des collectivités mono-industrielles. En fait, les collectivités mono-industrielles sont convaincues que la majeure partie de l'aide au développement industriel régional va à des collectivités bien établies et disposant d'une base économique diversifiée.

Le gouvernement fédéral semble appliquer ses programmes actuels de développement régional d'une manière ponctuelle, sans se soucier d'en intégrer harmonieusement toutes les composantes essentielles, et notamment les collectivités mono-industrielles, dans la stratégie de développement économique régional du pays.

Un autre facteur sème la confusion parmi les collectivités mono-industrielles en difficulté. Il s'agit de l'absence d'un organisme fédéral qui s'occuperait de leur bien-être économique. C'est ce qui fait, selon elles, que les divers intervenants se "renvoient souvent la balle".

Emploi et Immigration Canada assume une partie de la tâche par l'entremise du programme Développement des collectivités, mais il reste à savoir si ce ministère est en mesure de réagir avec célérité et efficacité au grand nombre de problèmes qui s'abattent sur une collectivité en difficulté. En outre, ce programme semble axé sur les collectivités déjà en difficulté, et non sur celles qui veulent prendre des mesures préventives ou planifier longtemps d'avance et il manque d'argent parce qu'il n'a pas accès à la totalité du budget régional de développement. Certaines des collectivités touchées ainsi que l'Association canadienne des villes mono-industrielles sont d'avis que les politiques et les programmes visant à résoudre ce problème, qui est en grande partie un problème d'ordre économique, devraient être appliqués par un ministère axé principalement sur l'économie et le commerce, et non par un ministère axé sur les affaires sociales. Ce ministère devrait aussi avoir le soutien total des ministères sectoriaux. L'idéal serait que le ministère de l'Expansion industrielle régionale soit chargé de cette tâche, si jamais on lui redonne un mandat en matière de développement régional.

(1) *M. Walter Curlook, vice-président exécutif d'Inco Limited et président de l'Association minière du Canada, lors d'une allocution prononcée à la première conférence annuelle de l'Association canadienne des villes mono-industrielles menacées tenue à Sudbury, Ontario, le 25 septembre 1986.*

Politiques de transport et de communication du gouvernement fédéral et des provinces

Les grands axes de transport sont les artères vitales d'une collectivité. Une ville mono-industrielle atteinte par la fermeture de son industrie principale a peu de chances de se diversifier et de survivre si elle n'est pas reliée au reste du pays. Les voies routières, en particulier les routes asphaltées faisant office de voies circulaires, rehaussent grandement le potentiel touristique d'une collectivité. Les routes reliant directement une collectivité aux grands centres permettent aux produits locaux d'atteindre les grands marchés intérieurs ou étrangers. Des liaisons aériennes et des lignes de communication fiables facilitent l'accès aux marchés et aux centres de décision.

Jointes aux autres facteurs de développement économique, les artères de transport et les voies de communication accroissent les chances de diversification économique d'une collectivité. Malheureusement, le manque de structure des approches adoptées par les deux niveaux de gouvernement soustrait la plupart des collectivités à la planification à long terme des moyens de transport et de communication et à la participation à leur mise en oeuvre, ce qui limite souvent leurs possibilités de profiter des occasions économiques qui s'offrent à elles et d'acquérir leur autonomie économique.

Infrastructure locale et travaux publics

Une collectivité attrayante, bien équipée de rues et de trottoirs, ayant un bon système d'évacuation des eaux pluviales, de distribution de l'eau potable et d'évacuation des eaux usées et dotée de bonnes écoles, bibliothèques et installations de loisirs a plus de chances d'attirer des investisseurs et des activités économiques qu'une collectivité qui en est dépourvue. Les collectivités touchées s'accordent à dire qu'on devrait affecter les fonds gouvernementaux de création d'emplois à la mise en place, à l'amélioration et à l'entretien de l'infrastructure au lieu de les consacrer à des projets sans suite pour tenir les gens occupés, comme ce fut souvent le cas par le passé.

Les municipalités canadiennes ont dressé une longue liste de travaux publics à réaliser dans l'ensemble du pays. Les collectivités mono-industrielles disent que c'est chez elles que devraient commencer ces travaux. Elles considèrent que des travaux publics créateurs d'emplois leur apporteraient des avantages multiples, non seulement en rendant leur localité plus attrayante aux investisseurs, mais encore en donnant des emplois aux gens pendant la période d'adaptation que doit traverser leur collectivité.

Préoccupations locales

Prévision et planification préalable des fermetures d'entreprises

La compagnie qui installe une industrie s'attend normalement à en retirer des avantages économiques. Si tous les éléments de production et de commercialisation jouent comme prévu, elle touchera des profits et n'aura pas besoin de fermer son établissement prématurément, sauf, bien entendu, si les profits sont inférieurs à ce qu'elle prévoyait. Cependant, certains facteurs sont difficiles à prévoir et la fermeture peut devenir inévitable. Donc, une compagnie peut fermer pour l'un ou l'autre des motifs mentionnés précédemment, y compris la rentabilité insuffisante. Certaines collectivités mono-industrielles se sont dit préoccupées du peu de cas que font les exploitants des richesses naturelles de leurs responsabilités vis-à-vis du gouvernement, de la population canadienne et des habitants des collectivités construites pour permettre l'exploitation de ces ressources. La fermeture d'une entreprise s'inscrit la première dans le cadre de ces responsabilités.

Une fermeture d'entreprise ou une grande compression de personnel a toujours un effet dévastateur sur une collectivité mono-indus-

trielle, mais quand cette décision survient à l'improviste ou sur court préavis, ses effets sont particulièrement désastreux. Le cas d'Uranium City en est un bon exemple. Toutes les indications émanant de la compagnie laissaient voir un avenir assuré. Un grand nombre d'investissements publics et privés avaient été annoncés ou réalisés sur la foi de ces indications et même sur la base de garanties écrites de la compagnie. Celle-ci avait élargi son exploitation et construit de nouvelles habitations. Peu de jours avant la nouvelle de la fermeture, la municipalité procédait encore à des travaux d'asphaltage et à l'amélioration de ses services. Quand la compagnie annonça la fermeture de son entreprise, la nouvelle apparut aux antipodes de la confiance qu'elle avait manifesté en l'avenir. La compagnie donna aux travailleurs et à la collectivité six mois seulement pour se préparer et s'adapter à la nouvelle situation. La même chose s'est répétée dans d'autres endroits du pays. D'un autre côté par compte, certaines compagnies ont initié des programmes visant à informer, sur une base régulière, les résidents de la communauté.

Certes, une approche plus humanitaire ne compenserait pas la perte des emplois et la disparition de la base économique d'une collectivité, mais elle contribuerait beaucoup à atténuer les souffrances qu'elles entraînent. Si la compagnie donnait aux intéressés un long préavis de la fermeture de l'entreprise, chaque employé pourrait évaluer sa situation et planifier son adaptation. Les petits commerçants auraient le temps de restructurer leur entreprise pour l'adapter à la situation économique nouvelle et la municipalité pourrait planifier ses activités en fonction d'une assiette fiscale réduite et adapter l'étendue de ses services aux circonstances.

Par le passé, le Service consultatif de la main-d'oeuvre, puis le Service d'adaptation industrielle (géré par Emploi et Immigration Canada) qui lui a succédé, ont dispensé une aide essentielle, encore que restreinte, durant la période qui suivait l'annonce d'une fermeture. Dans le cas des collectivités mono-industrielles, une grande partie de cette aide était sous forme d'encouragements pour muter les travailleurs à des emplois dans d'autres localités.

Dans certaines provinces il existe une loi qui exige un préavis minimum axé sur le nombre d'employés touchés par la fermeture. Toutefois, sauf lorsqu'il est prévu par la loi ou la convention collective, le préavis de fermeture dépend encore largement du bon vouloir de la compagnie. Il arrive que celle-ci ne donne même pas le préavis jugé comme raisonnable par les employés et prévu par la convention collective. Selon certains groupes et individus consultés, il faudrait légiférer sur la question et la majorité d'entre eux s'accordent à dire que la compagnie devrait assumer une plus large part de responsabilité. Dans la plupart des cas, la réglementation des fermetures d'entreprises est de la compétence des provinces. On a suggéré que soit mis en place, de préférence par le gouvernement provincial, un système de surveillance pour observer les signes avant-coureurs de difficultés prochaines, par exemple, l'accumulation de stocks plus considérables qu'à l'ordinaire. Idéalement, les collectivités devraient être mises au courant des intentions futures d'une compagnie sur une base annuelle.

Perte des avoirs des propriétaires et des petits commerçants

Les travailleurs et les petits commerçants d'une collectivité mono-industrielle font souvent des investissements importants dans leur maison ou leur entreprise commerciale en se fondant sur les perspectives apparentes d'avenir de la compagnie. Ces investissements sont essentiels pour qu'une collectivité soit stable et bien équipée. Mais les intéressés agissent souvent sans être suffisamment renseignés sur les plans de la compagnie ni sur sa capacité de survivre à un éventuel coup dur.

En conséquence, quand arrive la nouvelle de la fermeture, les propriétaires et les commer-

çants voient le plus souvent la valeur de leurs immeubles dégringoler. Cette situation porte un nouveau coup aux travailleurs, maintenant au chômage, et aux commerçants, dont le chiffre d'affaires baisse considérablement. Si, de surcroit. l'intéressé a des dettes, sa situation risque d'être si mauvaise qu'il lui paraîtra plus simple d'abandonner sa maison ou son commerce que de chercher à en récupérer une quelconque valeur. Le CCCEI a constaté de nombreux cas extrêmement pénibles de ce genre et notamment celui de personnes qui ont dû déclarer faillite et perdre des investissements considérables.

On admet généralement que ces gens sont responsables de leurs décisions, mais il faudrait reconnaître que leur situation n'est pas comparable à celle des habitants des autres localités. Il arrive que certains prennent des décisions sur la foi de renseignements insuffisants ou d'affirmations exagérées. Les habitants et les commerçants de ces collectivités estiment qu'on devrait tenir compte du risque qu'ils ont pris en investissant dans une collectivité monoindustrielle et qu'on devrait leur accorder des dispositions fiscales spéciales pour atténuer ce risque. Ces dispositions sont trop complexes pour être examinées en profondeur dans une étude comme la nôtre. Toutefois, le CCCEI est convaincu qu'il y a là un problème sérieux et que, parce qu'on l'a négligé ou qu'on na pas voulu s'y attaquer, des gens ont subi des pertes considérables et des souffrances innombrables.

Destruction ou abandon des infrastructures

Il ne semble exister aucunes données statistiques sur les coûts des infrastructures, des maisons et des locaux commerciaux qui ont été abandonnés dans les collectivités mono-industrielles ces dernières années. La somme se chiffre probablement à des centaines de millions de dollars. L'Association canadienne des villes monoindustrielles considère cette situation comme un acte flagrant d'irresponsabilité et les collectivités touchées voient l'abandon des installations existantes comme un geste de capitulation de la part des intéressés.

Ces organismes estiment qu'on ne réfléchit pas suffisamment aux investissements consentis dans ces collectivités et à ce qu'il en coûte pour les dédoubler dans d'autres localités. On considère que l'abandon presque total d'une ville comme Uranium City ou Schefferville témoigne d'une mauvaise planification de la part de tous les intéressés et d'une indifférence flagrante pour les deniers publics. Les collectivités en cause estiment qu'il faudrait, avant de raser une ville, réfléchir davantage à une autre utilisation de son infrastructure et de ses habitations.

Responsables des services de base

Une ville peut perdre son principal employeur et la majeure partie de ses habitants, mais certains y restent quand même, soit par choix, soit par nécessité. En outre, les villes monoindustrielles axées sur l'exploitation d'une ressource sont souvent situées à proximité d'une réserve indienne ou d'une collectivité autochtone. Quand une collectivité se dépeuple et que, de ce fait, elle perd une grande partie de son assiette fiscale, la municipalité, le conseil scolaire et les hôpitaux ne peuvent plus offrir des services aussi étendus qu'avant. En fait, certaines collectivités ne peuvent plus offrir aucun service.

Les victimes permanentes de ce renversement de la situation sont les personnes qui décident de rester dans la collectivité. Une bonne planification aurait pu empêcher ce désastre, mais si elle est inexistante, quelqu'un doit se charger des services d'éducation, de santé, de loisirs et de police. Dans certaines des collectivités consultées, ces services étaient maintenus à un niveau très réduit avec une aide du gouvernement provincial souvent dispensée avec réticence. Cette situation montre encore plus la

nécessité de planifier une telle éventualité dès que la collectivité est établie et d'adopter un plan d'urgence pour le cas où elle se produirait.

Conséquences pour les collectivités autochtones

Les collectivités autochtones sont souvent les victimes secondaires de l'abandon d'une ville mono-industrielle et se retrouvent avec des services de santé et d'éducation grandement réduits. En effet, les habitants de ces deux types de collectivités finissent par devenir interdépendants et cette dépendance a des effets négatifs plus prononcés chez ceux qui restent. Outre la perte des services individuels essentiels, la disparition des débouchés, des écoles, des magasins et des services de transport atteint la qualité de vie de ceux qui restent et des habitants des collectivités autochtones avoisinantes. Lorsqu'on réduit ou qu'on abandonne une collectivité dont dépendaient des autochtones, il importe au plus haut point de tenir compte de leurs besoins et de les intégrer au processus d'adaptation. Les conflits de compétence, qui dans le passé ont empêché cette aide, devraient être résous.

Efficacité des programmes gouvernementaux existants

Le présent rapport examine plus loin (pages 61 à 69) certains programmes fédéraux ou autres propres à aider à la solution des problèmes qu'affrontent les collectivités mono-industrielles. La présente section porte uniquement sur les programmes fédéraux.

En général, on estime que, quoique bien intentionnés, un grand nombre de programmes fédéraux, comme ceux qui relèvent de la Stratégie de planification de l'emploi, se sont jusqu'ici révélés d'une utilité limitée dans les collectivités mono-industrielles. Dans une certaine mesure, cela tient à la nouveauté de ces programmes et au fait qu'ils n'ont pas été conçus pour régler les problèmes particuliers des collectivités mono-industrielles. On se préoccupe cependant de leur manque de flexibilité et de leurs règles sévères d'admissibilité qui souvent empêchent l'efficacité éventuelle de ces programmes quand ils sont appliqués à des collectivités mono-industrielles.

Ces collectivités se préoccupent en particulier des règles d'admissibilité aux programmes de formation, par exemple les exigences en matière d'effectifs, de type de formation, de durée des cours et de lieu où ils sont dispensés. D'aucuns voient ces programmes comme un exemple type de solution imposée d'en haut. Plusieurs collectivités, surtout celles dans les endroits les plus reculés n'ont pas suffisamment accès à l'information sur les programmes gouvernementaux, et souvent n'ont aucune idée de l'aide qui pourrait être mise à leur disposition. Certains des problèmes qu'on trouvait dans les anciens programmes semblent avoir subsisté, par exemple la formation à des emplois inexistants ou le manque de confiance entre les divers secteurs de compétence.

Plusieurs anciens programmes sont en voie de disparition même s'ils continuent d'être appliqués dans certaines collectivités durant la période de transition. Ce sont le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs (PPAT), le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PAIM), le Programme modifié d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAIM), le Service d'adaptation industrielle (SAI) et le Programme d'aide au développement économique local (PADEL). Le PPAT verse des prestations de soutien du revenu avant la retraite aux travailleurs de 55 à 64 ans qui ont été licenciés dans certains secteurs industriels, comme les textiles, le vêtement, la chaussure et l'industrie du tannage. D'autres travailleurs âgés des collectivités ayant reçu PAIM et étant désignées comme collectivités de niveau 2 aux termes du PMAIM ont également droit à ces prestations. Étant donné les restrictions d'âge et les coûts

élevés, il ne serait pas possible d'élargir l'application de programmes comme le PFAT aux collectivités mono-industrielles. Par exemple, l'étude de la CCCEI sur les travailleurs âgés(2) concluait qu'il en coûtait environ un milliard de dollars par année pour aider actuellement les travailleurs en chômage appartenant à ce groupe d'âge. PADEL, PAIM et PMAIM sont en voie d'être absorbés par le programme Développement des collectivités qui assume maintenant la responsabilité des fonctions d'adaptation économique présentes dans ces programmes.

Il est trop tôt pour juger de l'efficacité des programmes les plus récents, mais des dirigeants des collectivités mono-industrielles nous ont dit que ces programmes ne semblent pas répondre actuellement aux vrais besoins de leurs collectivités. Ainsi, une collectivité ne peut ordinairement demander de l'aide au titre du programme Développement des collectivités que si elle connait de sérieux problèmes de chômage. La plupart des collectivités voudraient se servir de ce programme comme moyen préventif pour assurer leur avenir, mais les critères actuels ne les rendent pas admissibles. Ce programme est présenté plus en détail à la page 61.

On se préoccupe également beaucoup de la situation des programmes de développement régional. Du fait que ces programmes ne sont pas centrés sur un secteur précis, bien des petites collectivités ne leur voient plus aucune utilité pratique par rapport à leurs besoins. Plusieurs programmes mis en oeuvre par d'autres secteurs gouvernementaux semblent mieux répondre au problème, surtout parce qu'ils sont plus proches de la collectivité et comportent des caractéristiques leur permettant de satisfaire plus rapidement à certains besoins déterminés. Ces programmes et ces initiatives sont présentés à la deuxième partie du rapport.

(2) ***Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail. Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, Ottawa, 1985.***

Emplacement des services et des installations de l'État

Certains services de l'État, tant fédéraux que provinciaux, seraient plus efficaces s'ils étaient dispensés à partir de localités proches des collectivités mono-industrielles. Cela est particulièrement vrai pour les services de prospection et de gestion des ressources, mais également pour les services sociaux et scolaires et les services de santé. Actuellement, la plupart de ces services sont situés dans les grands centres, bien éloignés de leur clientèle non seulement par la distance, mais aussi par l'attitude de ceux qui les dispensent.

Les collectivités mono-industrielles se préoccupent également de la pratique suivie par les deux paliers de gouvernement de mettre en oeuvre leurs programmes de développement économique principalement dans les zones de prospérité relative. Elles voient que les installations nouvelles de recherche, de défense, d'enseignement et de formation sont établies dans les grands centres alors qu'il vaudrait mieux les situer dans les zones qui sont dans le marasme. Les dirigeants de ces collectivités considèrent cette pratique comme un effort délibéré pour déverser sur les grands centres toutes sortes d'avantages aux dépens de ce qui, selon eux, constituerait une manière d'agir plus efficace et une stratégie permettant un développement économique national plus équitable et mieux équilibré.

Initiatives et programmes nécessaires

Diversification économique

Plusieurs collectivités mono-industrielles qui ont été atteintes par une fermeture d'entreprise ou une compression de personnel ou qui se sentent menacées de subir le même sort sont convaincues que leur salut ne réside que dans la diversification de leur base économique. Pour certaines, il est peut-être trop tard pour retrouver

par ce moyen leur situation initiale, mais pour d'autres, un effort concerté dans cette direction pourrait se révéler productif. Pour donner le maximum de résultats, les efforts de diversification économique doivent commencer dès la naissance d'une collectivité mono-industrielle. Mais même entrepris à la onzième heure, ces efforts valent mieux que rien du tout. Les collectivités savent bien que leurs efforts de diversification risquent de mener à la création d'emplois exigeant d'autres qualifications et payant moins que les emplois perdus, comme ce fut le cas à Chemainus, en Colombie-Britannique, et dans d'autres collectivités. Néanmoins, elles acceptent cette transformation de leur population active comme inévitable et préférable à l'autre éventualité.

Bien des facteurs peuvent contribuer aux succès des efforts que fait une collectivité pour diversifier son économie. Ce succès dépend essentiellement d'une heureuse conjoncture de lieu, de marchés, d'avantages naturels, de qualifications et de talents dans sa population et de ressources financières. En outre, pour être fructueux, les efforts de diversification doivent émaner de la collectivité même et être fondés sur sa connaissance d'elle-même et de ses possibilités. Les solutions imposées par une instance supérieure donnent rarement des résultats. Toutefois, les gouvernements supérieurs peuvent aider la localité en agissant comme agents de facilitation plutôt que de mise en oeuvre et en l'aidant à créer un environnement propre à attirer les investisseurs et les promoteurs au lieu de les décourager. Il y a plusieurs moyens de le faire. Nos interlocuteurs considèrent l'information et la prestation de conseils comme des éléments essentiels de ce processus, mais ils accordent une importance égale à la mise en place d'éléments d'infrastructure, en particulier dans le secteur des transports.

S'associer

Les collectivités mono-industrielles prennent de plus en plus en charge leur propre avenir. Elles s'organisent en groupes étroitement unis, confiantes et résolues à abattre les obstacles et à se doter de nouveaux débouchés. Mais à cause de leur handicap intrinsèque, elles ne peuvent agir seules. Il leur faut créer une association solide composée de la collectivité elle-même, du principal employeur, de l'administration municipale, du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial ainsi que des collectivités avoisinantes, s'il en est. Unis, ces partenaires peuvent affronter les problèmes et découvrir les possibilités qui sont à leur portée. Chaque partenaire a un rôle à jouer et sera conforté par les succès atteints par la collectivité grâce à ses efforts pour survivre et prospérer.

Prise en charge et action communautaire

Dans les collectivités mono-industrielles du pays, on assiste à la naissance d'un nouvel état d'esprit qui pousse les populations locales à prendre en main leur destinée. Parfois, cette action tient à la grande acuité du problème, mais elle s'explique aussi par la déception générale de la population devant les résultats des mesures imposées d'en haut par les paliers supérieurs de gouvernement, une approche qui a été souvent appliquée par le passé. La création récente de l'Association canadienne des villes mono-industrielles témoigne du soulèvement d'un groupe qui se sent exposé et menacé.

Des comités de développement économique local ont été institués dans la plupart des collectivités consultées. Ces comités sont chargés d'aider la collectivité à traverser la phase d'adaptation. Ils ont également pour tâche de trouver des possibilités de développement économique et d'en faire l'examen. Enfin, ils sont chargés d'examiner les programmes gouvernementaux applicables à leur situation et, le cas échéant, de chercher à en obtenir l'applica-

tion chez eux. Malheureusement, il existe peu de programmes fédéraux, à l'exception peut-être du programme Développement des collectivités, qui offre des possibilités d'application pratique à ce processus de participation communautaire. C'est là un domaine où l'on pourrait réaliser beaucoup de choses avec un minimum de fonds et une intervention directe minimale des paliers supérieurs de gouvernement.

Idées et talents locaux pour la création d'entreprises

Une collectivité peut se considérer fortunée si elle a une ou plusieurs bonnes idées de développement économique et les entrepreneurs capables de les réaliser. La plupart du temps, les idées abondent, mais il faut déterminer celles qui sont réalisables et trouver les entrepreneurs qui pourront les mettre en oeuvre. Les collectivités disent qu'il leur faudrait beaucoup d'aide et de conseils en ce domaine. La plupart des gouvernements offrent une aide de ce genre sous une forme ou sous une autre, mais il n'existe aucun programme conçu expréssement pour résoudre les problèmes propres aux collectivités mono-industrielles. Celles-ci ont besoin d'aide pour financer des études de faisabilité, des projets pilotes, des cours en gestion d'entreprises et la mise en place des infrastructures nécessaires. Il faudrait laisser à la collectivité le soin d'administrer ces fonds.

Les agents de développement économique qui suivent un projet de développement communautaire rendent de grands services dans les villes où ils sont à l'oeuvre. C'est l'une des formes d'assistance les plus pratiques que puissent offrir à une collectivité le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On peut s'étonner que ces gouvernements, qui ont sur place des spécialistes dans les secteurs de la santé, du bien-être social, de l'exploitation forestière, de l'agriculture, de la sécurité et dans d'autres secteurs ne jugent pas utile de fournir des services analogues au secteur des affaires, qui constitue l'épine dorsale de la collectivité. L'agriculture bénéficie depuis des années d'un service de ce genre dispensé par les représentants agricoles de district, ce qui a fait de l'agriculture l'un des secteurs les plus productifs du Canada.

Fonds de développement économique communautaire

Pour pouvoir prendre des mesures d'adaptation économique, les collectivités mono-industrielles ont besoin de fonds qui leur permettraient de soutenir leurs efforts de développement économique, de commander des études de faisabilité, d'aider à l'établissement d'installations pilotes et d'aider financièrement les entrepreneurs. Par le passé, les programmes gouvernementaux se sont révélés trop rigides, axés sur des objectifs à court terme et sans rapport avec les objectifs dont il s'agit ici. Les collectivités se sont rendu compte que pour atteindre ces objectifs, elles doivent établir leurs propres fonds de développement.

Les modèles proposés prévoient des contributions de la compagnie, de la municipalité, de la province et du gouvernement fédéral. Le fonds serait administré par un comité chargé par la collectivité de distribuer l'argent. On trouve un exemple de ce type de fonds à Lynn Lake, Manitoba. Nous le décrivons en détail à la page 62.

Certaines collectivités estiment que cette façon d'utiliser l'argent serait plus efficace que ce qu'on fait dans le cadre des programmes actuels, qui sont généralement sans point de convergence précis. Cette manière d'agir ramènerait le processus décisionnel au niveau de la collectivité, où il devrait, selon elles, se situer.

Adaptation et formation de la main-d'oeuvre

Pour être efficaces, les efforts de diversification économique exigent une reconversion de la main-d'oeuvre locale. Il faudra donc recycler un grand nombre de travailleurs. Dans la plupart

des cas, les collectivités mono-industrielles ne disposent pas, vu leur taille, de centres permanents de formation, p. ex. un collège communautaire ou une école de métiers. Mais elles possèdent des écoles secondaires et, en certains cas, elles ont accès aux installations de leur employeur principal. Ces moyens peuvent servir pour les activités de recyclage. Certaines collectivités ont dit avoir besoin en priorité de cours de base en techniques de communication et en mathématique pour les travailleurs licenciés. D'autres considèrent qu'une formation axée sur un emploi précis serait nécessaire pour que leur main-d'oeuvre puisse opérer la transition.

Au nom des collectivités qui en sont membres, l'Association canadienne des villes mono-industrielles se dit en faveur d'initier le processus d'ajustement par une courte session d'étude visant une prise de conscience communautaire. Vu qu'elle aurait lieu avant que la collectivité soit bien organisée, le plein coût de la session serait défrayé par le gouvernement fédéral et les matériaux nécessaires seraient préparés ou approuvés par des représentants de collectivités mono-industrielles.

Les statistiques montrent qu'actuellement, 40 p. 100 des nouvelles petites entreprises canadiennes sont établies par des femmes. Les collectivités mono-industrielles y voient à la fois un débouché et une tâche. Un débouché, parce que l'économie locale peut ainsi profiter des idées et des talents des femmes d'affaires, et une tâche, car la collectivité doit établir un environnement favorable à la mise en valeur de ces ressources humaines, en particulier en ce qui concerne la formation en gestion des affaires.

Cela revient à dire que les programmes de formation, pour être efficaces dans les collectivités mono-industrielles, doivent être souples. Mais les collectivités ne voient pas que cette caractéristique souhaitable existe dans les programmes actuels de formation appliqués dans le cadre de la Stratégie de planification de l'emploi. Elles se préoccupent particulièrement de leurs critères d'admissibilité et de leur manque de souplesse en ce qui concerne le type et la durée des activités de formation admissibles. On se préoccupe sérieusement du retrait de l'appui financier accordé aux centres locaux d'action contre le chômage qui ont été ouverts dans les zones où le taux de chômage est élevé, et notamment dans les collectivités mono-industrielles.

Prospection des minéraux, reboisement et utilisation des terres

Le sort de certaines agglomérations minières dépend actuellement de la découverte de nouveaux gisements de minéraux dans leur voisinage. Uranium City, en Saskatchewan, Schefferville, au Québec et Buchans, à Terre-Neuve, en sont trois bons exemples. A une époque où le monde connait des surplus de minéraux, la prospection minière s'intéresse beaucoup à l'or et à d'autres métaux stratégiques ou peu courants. Dans certaines provinces, comme au Manitoba, le gouvernement aide financièrement la prospection des minéraux par des subventions et des accords de participation au capital-actions. Cette intervention de l'État a donné de bons résultats dans certaines collectivités, par exemple à Lynn Lake. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient reconnaître les avantages que peut apporter la prospection à l'économie des collectivités mono-industrielles, des provinces et du pays tout entier et ils devraient considérer une approche plus coopérative aux travaux de prospection minière à certains endroits.

Dans les zones forestières du pays, on se plaint beaucoup de la négligence dont la forêt a fait l'objet par le passé et on craint que cette ressource n'en ait subi des dommages irréparables. La participation de l'industrie forestière et des gouvernements fédéral et provinciaux aux efforts de reboisement pourrait non seulement revitaliser les forêts du pays, mais aussi créer des centaines d'emplois bien nécessaires.

Il existe également une préoccupation vis-à-vis le manque d'utilisation des terrains de la cou-

ronne situés de part et d'autre à travers le pays. Tenant compte de la population mondiale qui augmente et de la demande croissante pour de nouveaux espaces à coloniser, il y aurait possibilité d'ouvrir ces terrains au développement tout en demeurant fidèle aux pratiques bien établies d'utilisation des terres. Des stimulants sous forme de terrains à prix réduits pourraient entraîner le développement de colonies permanentes autour des collectivités mono-industrielles.

La pêche

Bien des collectivités mono-industrielles considèrent que la pêche offre de bonnes possibilités de développement économique. Mais nombre d'entre elles sont gênées par des obstacles naturels et la rigidité de la réglementation. Les obstacles naturels se situent principalement au niveau des lacunes et des coûts du transport et au niveau de la gestion des pêcheries. Quant aux obstacles causés par la réglementation, ils concernent les droits de pêche, les quotas et les canaux de commercialisation imposés. Ces préoccupations ont été mentionnées dans tout le pays, mais plus manifestement encore dans le territoire relevant de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (Manitoba, Saskatchewan et Nord-Ouest de l'Ontario). Les collectivités situées près des endroits où le poisson abonde soutiennent que les entrepreneurs éventuels ne peuvent pas profiter des débouchés qui s'offrent parce qu'ils n'arrivent pas à obtenir un permis de pêche, qu'ils sont tenus de vendre tout le poisson à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et qu'ils ne peuvent pêcher que certaines espèces.

Nous ne prétendons pas être une autorité en la matière, mais nous nous préoccupons du mécontentement exprimé à l'égard des systèmes en vigueur dans les pêcheries canadiennes. Il y aurait peut-être lieu de reviser certains de ces systèmes et de tenir davantage compte des préoccupations de ceux qui vivent dans les zones de pêche.

Institutions financières

Des hommes d'affaires et des particuliers se sont dits de plus en plus préoccupés par le comportement des institutions financières dans les collectivités mono-industrielles en difficulté ou menacées. Ils affirment que les établissements bancaires qui les soutenaient et les encourageaient durant les années fastes n'hésitent pas à leur "couper les vivres" quand la bonne fortune de la collectivité change. Ce traitement est infligé même à des entreprises dont les paiements sont à jour. Il atteint aussi le processus d'adaptation économique. Les promoteurs d'entreprises se présentent avec des projets solides, mais se voient refuser l'obtention de fonds par les voies normales. Ce comportement accroît les difficultés que doivent surmonter les collectivités qui veulent diversifier leur base économique. L'entrée récente de la Banque fédérale de développement dans le domaine du financement de capital de risque saura peut-être fournir une source d'aide aux commerçants dans ces collectivités.

Tous ceux qui s'intéressent au bien-être des collectivités mono-industrielles devraient examiner attentivement la situation et présenter des recommandations à leurs gouvernements respectifs sur la façon de résoudre le problème.

Groupes ayant des besoins spéciaux

Les femmes dans les collectivités mono-industrielles

Autrefois, la plupart des emplois des collectivités mono-industrielles, en particulier dans les industries d'extraction, étaient occupés par des hommes. Maintenant, les femmes se font toujours plus nombreuses dans des secteurs où elles étaient absentes auparavant et elles accomplis-

sent des tâches autrefois considérées comme l'apanage incontesté des hommes. Cette transition exige un effort concerté des employeurs pour que les femmes s'intègrent bien dans ces emplois non traditionnels. De son côté, le gouvernement doit lui aussi faire un effort concerté pour mettre à la disposition de la population des moyens de formation propres à faciliter la transition. Certains de nos interlocuteurs se sont dits préoccupés de ce que ces efforts ne soient pas accomplis assez vite ou qu'ils soient, en certains cas, inexistants.

En outre, les femmes participent de plus en plus à la création de nouvelles entreprises dans le pays. Si elles avaient un meilleur accès aux programmes d'assistance et aux programmes de formation en gestion des affaires, elles pourraient contribuer grandement au renouveau économique de leur collectivité ainsi que fournir des occasions d'emploi pour elles-mêmes et pour d'autres.

Les travailleurs âgés

Les travailleurs licenciés dans une collectivité mono-industrielle doivent tous affronter des problèmes inhabituels d'adaptation au marché du travail, mais les plus difficiles sont ceux que doivent surmonter les travailleurs âgés, en particulier ceux qui ont plus de 55 ans.

Ordinairement, les qualifications de ces travailleurs les limitent à un secteur ou à un employeur en particulier. Leur niveau de scolarité est souvent inférieur à celui des jeunes travailleurs qui leur font concurrence sur le marché du travail. Ils ont ordinairement un investissement substantiel dans leurs maisons et sont bien établis dans leurs collectivités. Autant de raisons qui font d'eux des travailleurs relativement peu mobiles.

Un rapport du CCCEI publié en 1985 sous le titre ***Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail,*** expose en détail les problèmes que doivent surmonter les travailleurs âgés et présente des recommandations pour leurs solutions. Le CCCEI a constaté les mêmes problèmes sous une forme plus aiguë dans les collectivités mono-industrielles étudiées et il réitère ici les observations et les recommandations de son rapport de 1985.

Personnes handicapées

Les personnes souffrant d'une infirmité ou d'un autre handicap trouvent difficile de chercher un emploi sur le marché du travail, même dans les circonstances les plus favorables. Dans les collectivités mono-industrielles, leurs difficultés sont encore plus grandes. En conséquence, une stratégie publique de développement communautaire doit prévoir une place pour les personnes handicapées de la collectivité.

Qui doit intervenir?

Nous avons montré comment le comportement de la demande des biens de consommation, les courants commerciaux et l'évolution technologique obligent l'entreprise à adapter constamment ses stratégies de production si elle veut rester rentable et survivre. Ces exigences ont fait subir au Canada et à d'autres pays des transformations industrielles majeures et ce processus se poursuit. Il a eu un effet significatif sur les modalités de production d'un grand nombre de secteurs de l'économie et il a entraîné des dislocations majeures dans plusieurs secteurs industriels. Les rajustements de l'industrie et les disjonctions qu'elles entraînent sont senties par tous les intéressés : la compagnie, ses travailleurs, la collectivité, la région et même le pays. Tous en souffrent, mais certains plus que d'autres.

Une fermeture d'entreprise, ou une mise à pied, ne se fait jamais sans douleur, mais elle est encore plus vivement ressentie par une collectivité mono-industrielle. S'il faut accepter comme inévitables ces rajustements industriels, qui donc doit intervenir pour réduire au minimum les souffrances qu'entraînent ces dislocations ?

La compagnie

On accuse souvent les compagnies de fermer une entreprise pour des raisons purement économiques ou stratégiques, en ne se préoccupant guère des effets négatifs que cette décision peut avoir sur les intéressés, en particulier les travailleurs et la collectivité. Comme la compagnie est la seule à disposer de toutes les données l'ayant amenée à fermer l'entreprise, il est difficile à quelqu'un d'autre de juger si sa décision était la seule option possible. Quand elle décide de fermer une entreprise, une compagnie installée dans une collectivité mono-industrielle doit tenir compte de certains principes et de certaines responsabilités.

Premièrement, elle doit reconnaître qu'elle a obtenu ses succès et ses profits dans une grande

mesure grâce aux apports et à la collaboration des travailleurs et de la collectivité, les premiers pour avoir fabriqué le produit et la collectivité pour avoir créé l'environnement où il était fabriqué. En conséquence, la compagnie ne doit pas se borner à abandonner ses installations et laisser tous les autres coûts d'adaptation aux travailleurs et à la collectivité. Afin que soit bien réparti le fardeau financier qui retombera sur les épaules des travailleurs et sur la collectivité après la fermeture des installations, la compagnie doit dresser un plan en prévision d'une telle éventualité et se préparer à cette éventualité pendant toute la durée de son exploitation dans cette collectivité. Si elle n'a pas élaboré ce plan, il faudrait en faire un élément de la convention collective de travail. De plus, les collectivités chercheront dorénavant à se doter d'un fonds de développement économique local et s'attendront à ce que la compagnie y contribue. Celle-ci doit être disposée à appuyer cette initiative.

La compagnie a également le devoir d'avertir le plus tôt possible les travailleurs et la collectivité de la fermeture prévue. Elle doit donner le plus de détails possible sur la décision et le processus qui sera suivi, et notamment sur la cause de la fermeture, le coût de la fermeture comparé au coût des autres choix possibles, le délai prévu et les mesures d'adaptation proposées. Tous les intéressés pourront ainsi faire des plans et prendre des mesures d'adaptation pour réduire au minimum les effets négatifs de la fermeture, quand celle-ci arrivera.

Les travailleurs

En plus des emplois offerts, bien des travailleurs des grandes compagnies établies dans une collectivité mono-industrielle, en particulier ceux des entreprises extractives, admettent qu'ils ont été attirés par les salaires généralement élevés payés par ces entreprises. Les statistiques montrent que les salaires versés dans les collectivités mono-industrielles, en particulier par les entreprises extractives, dépassent ordinairement la moyenne. Cela tient en partie au fait que le coût de la vie y est souvent plus élevé.

Néanmoins, du fait que les salaires supérieurs à la moyenne font partie des conditions de travail dans certaines de ces entreprises, les travailleurs devraient être en mesure d'épargner en prévision du jour où la compagnie cessera son activité. S'ils ont la possibilité de s'acheter une maison, ils doivent se rappeler que dans l'éventualité où l'industrie principale de la ville fermerait ses portes, leur maison perdrait une bonne partie de sa valeur. Ils doivent l'acheter en tenant absolument compte de ce facteur. Toutefois, il faut reconnaître que le travailleur n'a souvent pas beaucoup le choix et que faute d'un autre type de logement, l'achat d'une maison peut être sa seule option.

Les travailleurs doivent également, par l'entremise de leur syndicat, veiller à ce que leur convention collective tienne compte du risque que comporte la résidence et l'emploi dans une collectivité mono-industrielle et contienne des dispositions en conséquence. En cas de fermeture de l'entreprise, ils doivent exiger que leur syndicat participe au processus d'adaptation de la collectivité.

Les syndicats et les associations

A titre de représentants des travailleurs au sein de la collectivité, les syndicats et les associations de travailleurs sont partie prenante dans les affaires de la collectivité et doivent participer à part entière aux efforts visant à améliorer son bien-être socio-économique. Le syndicat doit veiller à ce que les intérêts des travailleurs qui risquent d'être atteints par une compression de personnel ou la fermeture de l'entreprise soient protégés par la convention collective, notamment en ce qui concerne la longueur du préavis que doit donner la compagnie, l'indemnité de licenciement, la caisse de retraite, le transfert de l'ancienneté et, le cas échéant, les habitations.

Mais le rôle du syndicat devrait dépasser le processus de la négociation collective. Il doit participer au processus d'adaptation des travailleurs par des services de counselling, de recherche d'emploi, de soutien psychologique, d'aide en matière de mobilité et d'aide aux syndiqués qui veulent se partir un commerce.

La collectivité

Une collectivité existe pour l'usage et l'avantage de ses habitants. Sans contribuables, une collectivité ne peut pas vivre. Ses habitants, à leur tour, dépendent d'un employeur. Si l'employeur principal s'en va, la collectivité est en difficulté et son existence même est menacée.

Comme sa dépendance à l'égard d'une seule industrie et l'éventualité d'une fermeture sont une menace permanente à son existence, une collectivité mono-industrielle doit conjurer cette menace dès le début. Dès sa naissance, elle doit s'appliquer à diversifier son économie et à rendre la localité attrayante et ouverte à d'autres formes d'activité économique. Compter uniquement sur l'industrie en place, c'est manquer de réalisme et être injuste envers les habitants de la collectivité et ceux qui y ont investi. Même les collectivités qui dépendent depuis des années d'une seule industrie et qui s'en portent bien ne doivent pas croire leur avenir si assuré qu'elles puissent se permettre de remettre à plus tard leurs efforts de diversification économique.

En dispensant des services et en contractant des dettes, la municipalité ne doit pas oublier que sa principale industrie risque de fermer ses portes un jour et elle doit tenir compte de l'effet que cette décision aura sur sa capacité de contrôler et de rembourser sa dette et de continuer à dispenser les services essentiels. Dans les cas où la communauté doit absolument cesser d'exister, un plan d'action devrait être mis en oeuvre pour que les résidents puissent s'ajuster le mieux possible à cette situation.

Les gouvernements provinciaux

Les collectivités mono-industrielles se plaignent de ce que les gouvernements provinciaux ont trop souvent tendance à les traiter comme des appendices lointains des régions peuplées de la province. Ces collectivités, en particulier celles qui sont situées dans des endroits reculés, se sentent négligées ou écartées des grands courants d'activité et de participation de la province. Par le passé, certains gouvernements provinciaux ont participé étroitement à la planification et à la construction de collectivités mono-industrielles, mais leur participation a paru diminuer lorsque le malheur est venu, leur principal employeur ayant décidé de fermer ses portes.

C'est bien regrettable, car non seulement ces collectivités permettent à la province de repousser ses frontières économiques et démographiques, mais encore leurs habitants et leurs industries lui apportent des revenus sous forme d'impôts et de redevances.

Une fois qu'ils ont sanctionné l'existence d'une collectivité mono-industrielle, les gouvernements provinciaux doivent se soucier de son maintien. Ils peuvent assurer cette continuité en la dotant d'une infrastructure de transport, en l'aidant à mettre en place des services et, ce qui est plus important encore, en lui dispensant conseils et assistance pour l'aider à diversifier son économie.

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral s'est lui aussi montré quelque peu indifférent par le passé à l'égard des collectivités mono-industrielles. Bien qu'il ait dépensé beaucoup d'argent dans ces collectivités aux termes de certains programmes comme le PPAT, le PAIM, le PMAIM, le SAI et le PADEL, la plupart de ces dépenses ont été des dépenses à court terme faites ordinairement en réponse à une situation de crise et offrant

généralement des avantages à long terme limités. De plus, la majeure partie de ces efforts visaient à faire partir les travailleurs le plus rapidement possible de la localité, ce qui ne pouvait que précipiter sa fin.

Quand tout va bien, ces collectivités et les industries qui s'y trouvent sont une bonne source de recettes fiscales pour le Trésor fédéral. De plus, tel que noté plus haut, le secteur de l'exploitation des richesses naturelles produit environ 10 p. 100 de la richesse nationale et plus de 40 p. 100 de nos exportations. Les industries qui exploitent ces ressources et les villes qu'elles créent sont ordinairement à la fine pointe du développement des zones pionnières du pays. Grâce à elles, les établissements humains et l'activité économique peuvent se dégager des grandes zones de peuplement qui parsèment actuellement la frontière sud du pays. Il faudrait, ne serait-ce que pour affermir la souveraineté canadienne, encourager et aider la croissance de collectivités fondées sur l'exploitation des richesses naturelles afin de pousser plus loin les zones pionnières du pays et d'en rendre accessibles les richesses et les merveilles naturelles. Cette approche atténuerait également les pressions démographiques qui s'exercent sur les grandes villes et ralentirait l'annexion des riches terres arables.

A cette fin, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent une politique de développement des zones pionnières qui encouragerait les entreprises et les particuliers à s'établir et à rester dans ces régions du pays. Quant aux collectivités mono-industrielles existantes, on devrait s'efforcer de les intégrer aux plans de développement régional du pays et de les aider à diversifier leur économie et à améliorer les services et les commodités qu'elles offrent.

Les programmes actuels du gouvernement fédéral devraient viser à stabiliser à long terme l'économie d'une collectivité au lieu d'apporter des correctifs à court terme. A cet égard, des programmes de caractère préventif seraient bien plus efficaces que les initiatives mises en oeuvre une fois le mal fait. Il faudrait encourager et aider ces collectivités à prendre en charge leur propre développement économique et les gouvernements devraient faciliter ce processus. Les initiatives de développement venues d'en haut n'ont pas donné de résultats et il faudrait les remplacer par des initiatives de développement émanant de la base.

Conclusion et recommandations

Les problèmes que doivent surmonter les collectivités mono-industrielles en cette période de rajustements dans l'industrie sont trop complexes pour être limités à un seul programme gouvernemental, à un seul ministère ou même à un seul niveau de gouvernement. De plus, les effets exercés sur ces collectivités par cette transformation fondamentale du processus de production sont trop destructeurs pour qu'on les passe sous silence ou qu'on se contente de solutions partielles.

Certaines collectivités mono-industrielles sont déjà complètement ravagées sur le plan économique et bien d'autres sont déjà fort avancées sur la voie de l'extinction. Il n'est pas rare d'y trouver des taux de chômage de 35 p. 100, voire de 50 p. 100. Certaines ont des taux de chômage encore plus élevés.

Il n'y a pas si longtemps encore, on réglait le problème en laissant s'éteindre la collectivité et en encourageant ses habitants à déménager et à chercher du travail ailleurs. C'était la voie la plus facile, du point de vue administratif, surtout durant les périodes ou l'emploi était le plus élevé.

Mais la situation est en train de changer. Un grand nombre de collectivités mono-industrielles ont décidé de ne pas mourir ou, s'il faut disparaître, de s'éteindre en combattant. Elles se sont organisées, afin d'aborder le problème de front. Elles estiment avoir encore une place dans l'économie du pays et sont prêtes à travailler fort pour le prouver. C'est peut-être là une réaction face aux effets locaux des changements fondamentaux que connaissent les échanges commerciaux et la production dans le monde. Si c'est le cas, cette réaction semble se faire malgré l'inertie des pouvoirs supérieurs.

Mais, ces collectivités ont besoin d'assistance. Elles ne demandent pas de grosses subventions ni des arrangements impossibles. Elles veulent de l'aide, non des aumônes. Avec cette aide, elles croient qu'elles pourraient non seulement

se suffire à elles-mêmes, mais encore contribuer de façon importante à la revitalisation et à l'accroissement de l'économie canadienne.

Il est clair que cette action préventive pourrait coûter moins cher que des mesures correctives. Ainsi, on estime que les 10 000 emplois disparus, dans le secteur minier seulement, de 1982 à 1984 ont coûté au gouvernement fédéral environ 545 millions de dollars en prestations d'assurance-chômage et en impôts sur le revenu perdus.

Plusieurs des questions soulevées et certaines des recommandations qui suivent dépassent le mandat d'Emploi et Immigration Canada. Mais le CCCEI a jugé ces questions tellement importantes pour l'ensemble du tableau qu'il a décidé d'en tenir compte dans ses recommandations.

Recommandations

Après un examen objectif de la situation des collectivités mono-industrielles canadiennes, le CCCEI présente les recommandations ci-après.

Recommandation 1

Politique nationale relative aux régions pionnières

Que le gouvernement fédéral ait des consultations avec les gouvernements provinciaux en vue d'élaborer une politique nationale sur les régions pionnières du Canada qui comporterait un plan national visant à faire reculer sa frontière économique et qui définirait la place des collectivités mono-industrielles dans ce plan.

et dans ce contexte :

Politique relative aux collectivités mono-industrielles

a) Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ait des consultations avec ses collègues, le ministre de l'Expansion industrielle régionale, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministre des Pêches et des Océans, le ministre de l'Agriculture et le ministre d'État aux Forêts et aux Mines en vue de l'élaboration d'une politique de développement économique régional pour les collectivités mono-industrielles existantes, en particulier celles dont l'économie repose sur l'exploitation des richesses naturelles.

b) Que ces ministres et leurs cadres supérieurs rencontrent leurs homologues provinciaux pour l'adoption d'une politique de planification, de construction et de développement des collectivités mono-industrielles futures qui tienne compte des besoins de la famille et des exigences de l'environnement.

c) Que les compagnies, avant d'être autorisées à exploiter une ressource, soient tenues d'élaborer un plan d'urgence à appliquer dans l'éventualité d'une fermeture.

Recommandation 2

Aide à la diversification économique

Compte tenu des problèmes bien particuliers des collectivités mono-industrielles offrant de bonnes perspectives de survie économique et vu l'aide dont elles ont besoin en certains domaines pour résoudre ces problèmes, que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration veille à ce que le programme Développement des collectivités réalise son mandat d'aider toutes les collectivités mono-industrielles à diversifier leur économie. Pour y arriver, il faudrait :

a) apporter une aide aux collectivités pour leur permettre de tenir une session d'étude et de prise de conscience avant de s'engager dans un projet d'adaptation communautaire;

b) apporter une aide financière aux collectivités pour leur permettre d'engager des agents de développement économique;

c) fournir aux collectivités mono-industrielles des capitaux d'amorçage pour les aider à établir des organisations de développement économique communautaire, à entreprendre des études de faisabilité, à établir un profil de la collectivité et à recueillir d'autres renseignements propres à susciter des initiatives économiques viables;

d) verser aux collectivités mono-industrielles, suivant une formule établie à l'échelle du pays, des contributions financières égales aux sommes qu'elles, les provinces, et les entreprises, affectent à un fonds de développement économique local contrôlé par la collectivité.

Recommandation 3

Politique de développement régional

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration encourage son collègue, le ministre de l'Expansion industrielle régionale, à élaborer des critères d'admissibilité aux subventions de développement industriel régional qui soient basés sur la situation économique de chaque collectivité et non sur celle des grandes régions économiques, comme c'est le cas actuellement.

Recommandation 4

Transports

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ait des consultations avec son collègue, le ministre des Transports, afin que le réexamen de la politique nationale des transports actuellement en cours tienne entièrement compte de la situation particulière et des besoins des collectivités mono-industrielles situées dans les zones pionnières reculées, de manière à compléter la politique nationale relative aux régions pionnières et la politique de développement régional.

Ces mesures devraient avoir pour but de renforcer les initiatives de développement local et régional dans les collectivités mono-industrielles en bonne santé et d'aider au rétablissement des collectivités en difficulté. La mise en place et le maintien de ces services devraient faire l'objet d'une attention spéciale durant la période d'adaptation qui suivra la déréglementation proposée des services de transport.

Recommandation 5

Travaux publics

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration collabore avec son collègue, le ministre des Travaux publics et ses homologues provinciaux, à la mise en oeuvre, dans les collectivités mono-industrielles, de travaux publics offrant des salaires équitables, de manière à doter ces collectivités de l'infrastructure et des services dont elles ont besoin pour réaliser leurs initiatives de développement économique.

Recommandation 6

Collectivités autochtones

a) Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et son collègue, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, élaborent un système d'aide aux collectivités autochtones atteintes par la disparition d'une collectivité mono-industrielle, afin que ces collectivités puissent utiliser les habitations et l'infrastructure laissées sur place.

b) Que les ministres et leurs cadres supérieurs veillent à ce que les prix des habitations cédées aux autochtones soient équitables et réalistes.

c) Que les ministres tiennent compte des frais de transport et de communications souvent grandement accrus et des modes et fréquences souvent réduits auxquels doivent s'adapter les autochtones restés sur place et qu'ils mettent en oeuvre des moyens d'alléger le fardeau que les autochtones doivent ainsi supporter.

d) Que les ministres, avant la mise en place d'une nouvelle collectivité, donnent instructions à leurs cadres supérieurs de mettre sur pied un programme d'emploi des autochtones dans la nouvelle entreprise pour permettre la mise en oeuvre des programmes d'action positive de formation et de soutien nécessaires pour faciliter l'embauchage des autochtones.

Recommandation 7

Formation

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration présente des politiques pour la mise en oeuvre d'un programme souple d'aide en matière de formation dans les collectivités mono-industrielles durant la période de reconversion de la population active, afin de répondre aux besoins en qualifications exigées par la nouvelle économie. Ce programme devrait être suffisamment souple pour répondre aux besoins particuliers de chaque collectivité en matière d'augmentation de la scolarité et des qualifications. L'admissibilité à ce programme ne devrait pas être limitée par la durée du chômage ou l'occupation en cause. De plus, la durée de la formation devrait être déterminée par les besoins des stagiaires et l'occupation, et non par des limites artificiellement imposées. La formation devrait être, autant que possible, dispensée dans la collectivité où habitent les travailleurs, par des organismes publics, privés ou sans but lucratif.

Recommandation 8

Assurance-chômage

Afin que les chômeurs puissent bénéficier pour une durée maximale de la protection financière qui leur revient, il est recommandé que la période de versement de l'assurance-chômage ne soit pas réduite en fonction des revenus que touche le travailleur lorsqu'il quitte son emploi. Les versements de prestations débuteraient au terme de la période pour laquelle ces revenus seraient payés ou payables et se poursuivraient durant toute la période d'admissibilité déterminée au moment de la cessation d'emploi.

Recommandation 9

Services communautaires

Qu'Emploi et Immigration Canada aide les collectivités mono-industrielles atteintes par une fermeture d'entreprise ou une compression majeure de personnel à mettre sur pied des services de recherche d'emploi, de counselling, d'information et d'orientation et que ces services soient dotés de capitaux d'amorçage et de crédits de fonctionnement versés régulièrement aux termes d'un contrat de cinq ou de dix ans.

Recommandation 10

Prospection des minéraux

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration encourage ses collègues, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre de l'Expansion industrielle régionale à inciter et à aider leurs homologues des provinces à élaborer des accords fédéraux-provinciaux de prospection des minéraux dans les zones adjacentes aux collectivités mono-industrielles ou à affecter à cette fin des activités relevant actuellement des accords secondaires de mise en valeur des minéraux, là où le potentiel minéral justifie un accroissement d'activité.

Recommandation 11

Pratiques en matière de prêt

a) Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration encourage la Banque fédérale de développement et d'autres entreprises semblables à augmenter le montant d'argent disponible aux petites entreprises pour le financement de fonds capitaux.

b) Étant donné la difficulté d'obtenir des capitaux de risque pour l'implantation d'entreprises dans les nouvelles collectivités

mono-industrielles ou dans celles qui traversent une période de rajustement économique, que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses collègues, le ministre des Finances et le ministre de l'Expansion industrielle régionale, étudient des moyens d'encourager les institutions prêteuses à élargir et à améliorer les services financiers qu'elles offrent aux petits commerçants et aux petits entrepreneurs dans ces collectivités et que ces ministres demandent instamment aux institutions financières existantes de ne pas retirer leur soutien à leurs clients des collectivités mono-industrielles durant une période de rajustement.

Recommandation 12

Débouchés pour les femmes et les autres groupes cibles

Que, conformément à la législation actuelle d'égalité dans l'emploi et les salaires, les femmes et les autres groupes cibles aient accès à la formation et à l'emploi dans le cadre des projets de développement économique local auxquels participe financièrement le gouvernement fédéral et que les collectivités mettent en place un système de contrôle pour assurer le respect de ces exigences.

Recommandation 13

Mesures fiscales

Que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration consulte son collègue, le ministre des Finances, en vue de l'adoption de mesures fiscales spéciales concernant la propriété domiciliaire, les indemnités de licenciement et les frais de réinstallation, pour les travailleurs déplacés par les fermetures d'entreprises ou les coupures de production dans les collectivités mono-industrielles.

Recommandation 14

Système de détection préventive

Qu'en étroite collaboration avec les autorités provinciales et municipales et les entreprises, on aide les collectivités à établir un système de détection préventive pour les collectivités mono-industrielles qui surveillera la santé économique de l'employeur principal et permettra à la collectivité, la compagnie, le syndicat et les travailleurs à réagir aux signaux troublants dans l'économie de la collectivité et à adopter des mesures de survie.

Recommandation 15

Source de données

Qu'Emploi et Immigration Canada, seul, ou en collaboration avec Statistiques Canada, d'autres ministères fédéraux ou provinciaux, et les collectivités mono-industrielles elles-mêmes, entreprenne ou mandate la cueillette de données économiques et démographiques au sujet des collectivités mono-industrielles du Canada.

Deuxième partie

Caractéristiques et croissance des collectivités mono-industrielles

La collectivité mono-industrielle

L'expression "ville mono-industrielle" évoque l'idée d'une collectivité retranchée des grands courants de l'activité économique et des grandes sphères d'influence. Il en est ainsi dans la plupart des cas. Les villes et les villages mono-industriels sont souvent isolés, donnent l'impression d'être provisoires et présentent l'image bien particulière d'une localité de région pionnière.

Bien des collectivités mono-industrielles sont nées de la décision d'exploiter une ressource naturelle. Mais il y a des exceptions, par exemple les localités dépendant d'une installation militaire, d'un point de rencontre de plusieurs axes de transport ou d'une attraction touristique.

Il existe également des localités dont la vie économique dépend en grande partie d'une industrie de fabrication, telle Brantford, Ontario, dont l'économie repose principalement sur la fabrication de machines agricoles, ou plusieurs villes et villages du Québec qui dépendent en grande partie de l'industrie du vêtement, de la chaussure ou des textiles. Mais en général, l'économie de la plupart des collectivités mono-industrielles est alimentée par l'extraction, la récolte ou la vente d'une ressource naturelle. Les mines, la forêt, la pêche et l'agriculture, y compris la transformation du bois, des minéraux ou du poisson, sont les quatre activités économiques dont dépendent le plus souvent les collectivités mono-industrielles. Cette dépendance à l'égard d'un secteur ou d'une entreprise a contribué à forger le caractère unique de ces col-

lectivités, tout en étant en grande partie la cause des problèmes que doivent surmonter certaines d'entre elles actuellement.

Évolution

Malgré leurs similitudes, les villes mono-industrielles n'ont pas toutes évolué de la même manière au fil des années. Au 19e siècle et au début du 20e siècle, première époque de la mise en valeur des ressources naturelles, les établissements n'étaient souvent rien d'autre que des "camps-dortoirs". Lorsque la ressource exploitée, minerai ou bois, était épuisée ou que la demande devenait trop faible, on abandonnait les lieux. Comme ces "camps" rudimentaires étaient presque toujours conçus pour un travailleur venu sans sa famille, on n'y trouvait guère de confort. Souvent, ils ne comportaient qu'une cuisine, un réfectoire et une barraque servant de dortoir. C'est donc dire que ni la compagnie, ni les travailleurs n'investissaient à long terme dans la "collectivité". Quand arrivait le moment de plier baggage, l'opération représentait peu de frais tant pour l'entreprise que pour les travailleurs. Une fermeture entraînait donc des effets sociaux et économiques relativement minimes.

A partir des années 1950, la planification des villes mono-industrielles canadiennes entra dans une période nouvelle. On appliqua une autre approche en matière de développement communautaire, en particulier aux villes d'extraction des richesses naturelles. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'aux années 1970 et même après. Au cours de cette période, les planificateurs se sont efforcés de donner aux localités à construire un caractère de stabilité et de permanence en les construisant suivant des plans d'urbanisation à peu près du même genre que ceux des grandes banlieues du pays. Au cours des années 1950, les entreprises et les gouvernements se préoccupèrent de plus en plus de l'instabilité sociale et des taux élevés de roulement de personnel qui régnaient dans ces villes. Durant la période de transition qui suivit, on s'est efforcé de corriger ces lacunes en repensant le tissu matériel et social des nouvelles localités mono-industrielles d'entreprises extractives. Les gouvernements provinciaux et les planificateurs locaux ont cherché à modifier la disposition et les caractéristiques internes des villes afin d'y améliorer les rapports sociaux et d'y implanter un caractère de permanence.

Le temps a montré que les idées des planificateurs en matière de conception et d'aménagement des villes n'étaient pas toujours conformes aux besoins pratiques de la collectivité. Ces planificateurs négligeaient souvent de répondre à certains besoins, par exemple des habitations pour les hommes d'affaires ou les autres personnes qui ne travailleraient pas pour la compagnie, des centres commerciaux qui pourraient servir de point de convergence pour la collectivité et des lieux de loisirs pour les jeunes. Souvent, ces localités planifiées ne tenaient pas compte des caprices d'un climat rigoureux et des effets de l'isolement. Les urbanistes négligeaient aussi les besoins spéciaux des employés travaillant par postes en matière de loisirs, de magasinage et de garderies. Dans une collectivité non planifiée, ces services et ces commodités semblent être nés tout naturellement, à la longue, en réponse aux besoins. Cette souplesse n'est souvent pas présente dans les collectivités planifiées.

Les entreprises exploitant des mines ou d'autres ressources espéraient, tout comme les ministères des Affaires municipales des provinces, que si les nouvelles villes étaient aménagées suivant certaines modalités, elles donneraient naissance à de nouvelles formes d'établissements humains qui attireraient une main-d'oeuvre stable, grâce à la présence des familles. Les compagnies d'exploitation des ressources naturelles recoururent aussi à ce nouveau concept d'aménagement pour échapper à l'image de la compagnie paternaliste qu'on se faisait souvent d'elles et pour se départir des rôles contradic-

toires et coûteux d'employeur, de propriétaire et de commerçant qu'elles assumaient auparavant. Les travailleurs tenaient également à s'affranchir de l'ancien système de dépendance quasi totale envers la compagnie. L'objectif était de permettre aux compagnies exploitantes de se concentrer sur leurs entreprises et aux travailleurs de devenir propriétaires de leurs maisons. On espérait ainsi créer une collectivité plus stable.

Les collectivités dont l'économie repose sur l'exploitation d'une ressource renouvelable, p. ex. forêt, pêche ou agriculture, ou sur la fabrication et la transformation d'un produit, sont ordinairement plus stables. Très peu d'entre elles, s'il en est, sont des collectivités planifiées. Ces villes ne risquent pas de connaître le phénomène du "boom" autant que les collectivités liées à l'exploitation d'une richesse non renouvelable. Mais même si elles ont tendance à devenir stables à la longue, elles aussi sont exposées, tout autant que les villes exploitant une richesse non renouvelable, aux risques que présentent l'épuisement eventuel de la ressource exploitée, les fluctuations du marché et l'évolution technologique.

Dans l'un et l'autre cas, les collectivités stables ont tendance à se transformer en collectivités permanentes, en particulier si la ressource exploitée est assez abondante pour donner du travail à deux ou trois générations de travailleurs, un fait dont on n'a pas suffisamment tenu compte par le passé. Pour l'avoir négligé, on a assisté à des dislocations majeures au cours des rajustements massifs que l'industrie a dû opérer durant les années 1980 et cette négligence allait par la suite poser de graves problèmes aux compagnies, aux travailleurs et aux administrations municipales, en même temps qu'au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux.

Le logement des travailleurs : tendances récentes

Au cours des années 1970, deux méthodes sont devenues populaires pour remplacer la construction pure et simple d'une ville servant à l'exploitation d'une ressource. La première, qu'on pourrait appeler méthode de la "navette volante", est actuellement appliquée en maints endroits, en particulier dans les mines d'uranium du Nord de la Saskatchewan, dans les mines d'or et de métaux vils des Territoires du Nord-Ouest et dans les exploitations minières, pétrolières et gazières de l'Arctique ou de l'Atlantique. Les travailleurs sont transportés par avion sur les lieux de l'exploitation, où ils demeurent pendant une période de temps déterminée (qui va de la durée d'un poste de travail à une période de 14 ou 28 jours) après quoi ils sont ramenés chez eux pour une période de même durée. A part les installations normales de production, la seule infrastructure en place se compose d'une résidence temporaire pour les travailleurs, d'installations pour l'alimentation et de locaux de loisirs.

L'autre méthode d'application récente est celle de la "collectivité temporaire". Il s'agit d'une forme de collectivité souple où les habitants et les établissements commerciaux sont installés dans des bâtiments mobiles. Quand on n'a plus besoin de ces locaux, on les enlève et on les transporte ailleurs. Les travailleurs ne sont pas propriétaires et n'ont aucune ou presque aucune attache avec cette collectivité. Le meilleur exemple actuel d'une collectivité de ce genre est celui de Sundance, Manitoba, une ville établie pour loger la main-d'oeuvre travaillant à la construction d'un grand barrage hydro-électrique.

Avec le temps, ces modes de logement des travailleurs ont commencé à manifester leurs points faibles. Certaines études socio-économiques indiquent que la collectivité temporaire a tendance à engendrer une "mentalité du provi-

soire" qui s'est traduite par un manque d'attachement à la collectivité et un roulement accru du personnel. Les problèmes que pose l'option "navette volante" ont tendance à être de caractère social, notamment la détérioration des liens familiaux, le problème de s'adapter au contraste entre la "dureté" de la vie sur les lieux de travail et la "douceur" de la vie chez soi, la difficulté de réagir aux urgences qui se produisent à la maison et le coût élevé des communications entre la maison et le lieu de travail. Les autochtones qui vivent dans ce genre d'installation constatent qu'il est difficile de conserver leur style de vie traditionnel à la maison et dans leur collectivité, étant donné le conflit entre la structure sociale courante et leur tradition du mâle dominant.

L'option "navette volante" a évidemment plusieurs avantages. L'avantage le plus grand est d'éviter le coût et les risques associés à l'établissement d'une nouvelle collectivité. Le besoin de routes tout-climat allant à "l'extérieur" est aussi réduit ou éliminé. Le risque impliqué à l'achat d'une maison dans une collectivité mono-industrielle disparaît et les collectivités existantes peuvent bénéficier des emplois fournis par ces développements. Dans certains cas, cela pourrait signifier l'expansion de collectivités déjà bien établies et des avantages économiques importants pour ces collectivités "hôtesses".

Longévité des collectivités mono-industrielles

Certaines villes mono-industrielles, en particulier celles des compagnies qui exploitent une ressource naturelle, peuvent finir par perdre leur raison d'être première. Les mêmes raisons qui causent le ralentissement ou la fermeture de l'entreprise peuvent aussi menacer la survie de la collectivité. Le moment où ces circonstances adverses entreront en action est très difficile à prévoir. Mais un fait demeure certain : les collectivités mono-industrielles ne jouissent pas de la sécurité des collectivités dont l'économie est diversifiée et leur existence reste temporaire et précaire tant qu'elles ne dépendent que d'une seule activité économique.

Les collectivités qui gravitent autour de l'exploitation d'une ressource naturelle sont les plus vulnérables, mais même dans leur cas, leur longévité n'est pas tout à fait prévisible. Parfois l'entreprise connait la longévité approximative d'un gisement de minerai ou d'une forêt de bois d'oeuvre et elle peut aménager les habitations des travailleurs en conséquence. Il peut arriver aussi que la ressource soit non rentable, mal gérée ou que le marché pour le produit s'épuise. Mais souvent, la ressource et la demande dont elle fait l'objet durent plusieurs années et créent une collectivité permanente. C'est le cas de Sudbury, en Ontario, de Flin Flon et de Thompson, au Manitoba, de Fort McMurray, en Alberta et de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. A mesure qu'elles vieillissent, certaines de ces collectivités se diversifient et deviennent moins dépendantes de la ressource sur laquelle est basée leur économie.

Mais bien d'autres collectivités existent depuis de nombreuses années sans avoir perdu leur dépendance presque totale à l'égard d'une seule ressource. C'est le cas de Thetford Mines, au Québec, d'Elliot Lake, en Ontario et de Trail, en Colombie-Britannique. Plus l'exploitation de la ressource dure, plus la collectivité s'enracine. Mais quand la ressource finit par être épuisée ou que les marchés disparaissent, l'existence de cette collectivité "stable" et enracinée est sévèrement menacée et ses habitants sont forcés de prendre de graves décisions d'adaptation.

La collectivité et ses habitants

Ceux qui choisissent de vivre dans une collectivité mono-industrielle y sont ordinairement attirés par les emplois et les bons salaires qu'on y trouve. Souvent, le jeune y trouve son premier

emploi, le chômeur y retrouve du travail et ceux qui avaient déjà un emploi y trouvent une chance d'avancer. Certains sont attirés par le rythme moins trépidant d'une petite collectivité, la beauté de la nature ou la chance de pratiquer une vie de plein air illimitée. La vie dans une petite collectivité offre aussi plus d'occasions de participer à la vie sociale et communautaire. Cependant, même si la proximité de la nature et la perspective de relations personnelles plus étroites peuvent influencer certains, c'est le motif économique qui semble compter le plus chez un grand nombre.

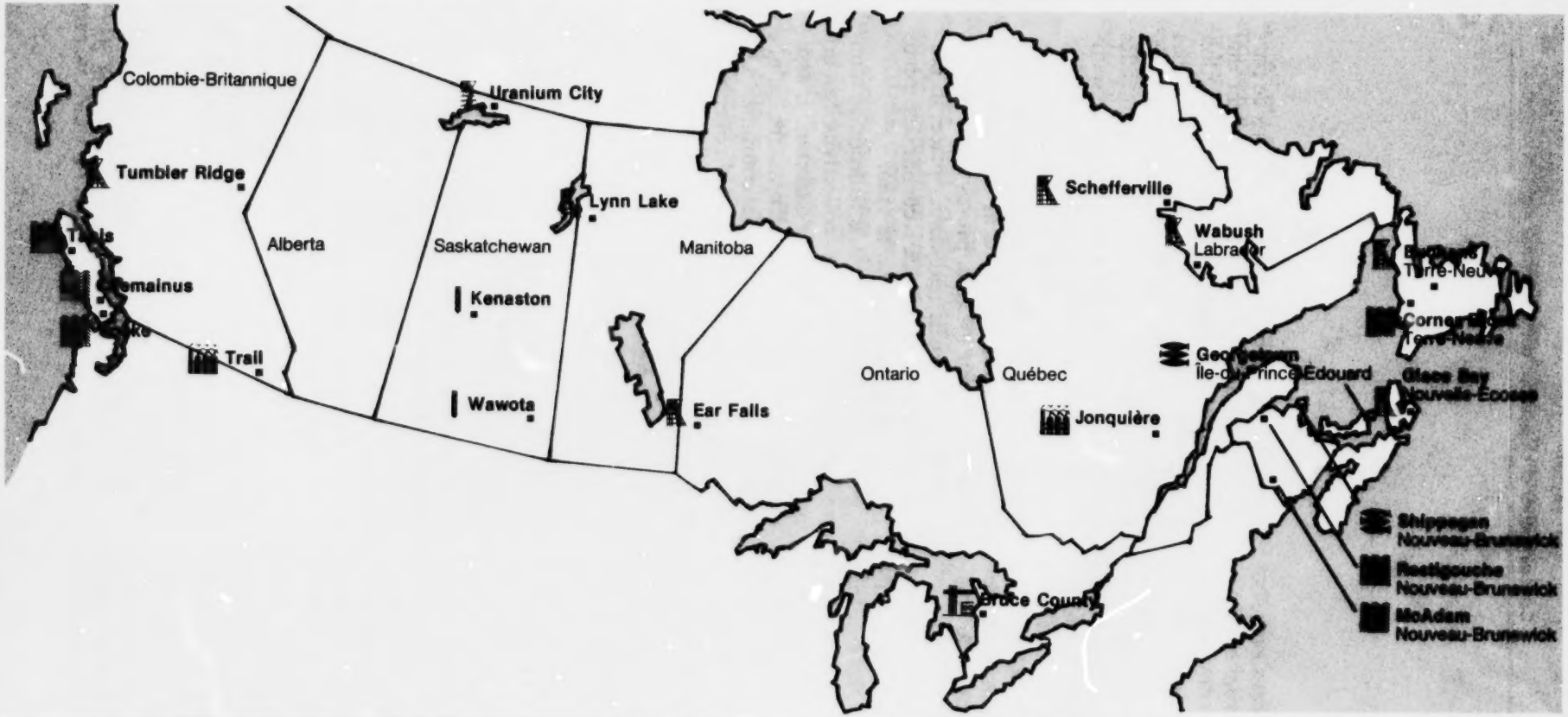
Mais la vie dans une collectivité mono-industrielle a aussi ses inconvénients, en particulier dans les localités isolées. Le plus évident est l'absence de certaines commodités urbaines et le nombre plus limité des installations scolaires, des services de santé, des installations de loisirs et des services culturels. Les effectifs des industries extractives sont ordinairement à prédominance masculine et les femmes qui habitent dans ces collectivités ont peu de possibilité d'y trouver du travail et de l'avancement. Les jeunes qui veulent parfaire leur éducation et leur formation ou trouver de l'emploi doivent souvent aller dans des localités éloignées. Les aliments frais doivent être transportés sur de longues distances et à grand prix. Ces facteurs et d'autres font que ces villes offrent moins de débouchés et que le coût de la vie y est plus élevé que dans les localités plus anciennes, plus populeuses et plus stables. De plus, un sentiment d'isolement peut avoir un effet négatif sur certaines personnes et, dans les régions nordiques, les rigueurs de l'hiver et les longues périodes d'obscurité peuvent causer un stress physique et psychologique. Ces problèmes ne sont pas nécessairement aussi aigus si la collectivité est située dans une région peuplée, mais on y trouve quand même les inconvénients de la vie dans une petite localité.

Néanmoins, l'une de nos grandes constatations a été de voir à quel point les habitants des collectivités mono-industrielles se disent satisfaits de la vie qu'on y mène. Leur refus de partir pour s'établir ailleurs, quand survient une crise économique, témoigne de la satisfaction qu'ils éprouvent devant la qualité de vie qu'elles offrent. C'est le cas en particulier des travailleurs âgés qui sont depuis longtemps installés dans la localité avec leur famille, mais ce sentiment est également étonnamment vif parmi les jeunes dont les parents sont là depuis longtemps. Ainsi, à Buchans, Terre-Neuve, des étudiants de l'école secondaire mènent une campagne pour sauver leur localité. Munis d'une présentation audio-visuelle réalisée sur place, ils parcourent la province afin de recueillir des appuis pour le plan de survie de la ville.

Cet attachement pour une collectivité montre bien que plus une collectivité mono-industrielle dure, plus elle s'enracine. L'assurance béate et le refus de reconnaître qu'une menace existe sont des attitudes courantes. Une étude réalisée sur la vie dans les collectivités mono-industrielles isolées a révélé que plus l'arrivée d'une personne remonte à loin, plus cette personne est satisfaite de la vie qu'on y mène(1). C'est là un facteur important dont on doit tenir compte en élaborant une politique sur les collectivités mono-industrielles existantes et en planifiant le logement des travailleurs d'une nouvelle entreprise d'exploitation d'une ressource naturelle.

La satisfaction vis-à-vis de la qualité de la vie, qui dépend beaucoup de la sécurité économique, ne tarde pas à se dissiper quand l'entreprise principale ferme ses portes. Dès lors s'installent progressivement tous les symptômes qui accompagnent le chômage et le découragement économique, menaçant l'existence même de la collectivité. Les conséquences que cette situation entraîna sur quelques collectivités spécifiques et leurs habitants sont décrites en plus grand détail dans le chapitre qui suit.

(1) *Nickels, J.B., Sexton, D.L. et Bayer, C.A. Life Satisfaction in a Resource Frontier Community. Center for Settlement Studies, université du Manitoba.*



Symboles

Exploitation minière	Industrie de la pêche
Industrie forestière	Construction
Agriculture	Usine de traitement

Portraits de quelques collectivités

Buchans, Terre-Neuve

Une ville attend un pénitencier

Buchans est une ville d'environ 1500 habitants. Située dans la partie centrale de Terre-Neuve, elle se trouve ainsi un peu isolée dans une province dont la population habite surtout le long des côtes. La ville avait été planifiée et construite par une compagnie qui y exploita une mine de zinc et de cuivre, de 1927 à 1984.

Pendant les 20 premières années, un grand nombre des employés de la mine étaient des travailleurs itinérants et la main-d'oeuvre connaissait un fort taux de roulement. Après 1948, la compagnie élargit considérablement les services et le parc d'habitations de la collectivité et la population se stabilisa aux alentours de 2500 habitants. Une route relia Buchans à Badger et au réseau routier de l'île. Une prospection ininterrompue permit la découverte d'importants gisements de minerai en 1948 et en 1952 et la compagnie entreprit de nouveaux travaux d'expansion.

Mais en 1971, on estima qu'il ne restait plus à la mine que huit ans de vie. La baisse des réserves de minerai augmenta graduellement les coûts de production. Ce facteur et les grèves de 1971 et de 1973 firent baisser la production et monter les frais d'exploitation. A partir de 1979, les licenciements se succédèrent jusqu'à ce qu'il ne reste plus que 12 travailleurs en 1982, sur un effectif qui était naguère de 550. Le 31 août 1984, la mine ferma pour de bon. En 1986, il restait encore, à Buchans, environ 400 anciens employés de la mine. Des cadres de la municipalité estimaient que 90 p. 100 de ces anciens employés étaient encore en chômage en mai 1986. Certains d'entre eux étaient des employés de la deuxième et de la troisième génération.

Le cas de Buchans est assez unique en ce sens que la fermeture de la mine avait été annoncée plusieurs années d'avance. En fait, un groupe de travail avait été chargé en 1975 d'étudier les effets probables de la fermeture, les possibilités de recycler et de réinstaller les travailleurs et la création d'autres entreprises pour assurer la survie de la ville. Le groupe de travail déposa son rapport en 1976, mais la plupart de ses recommandations ne furent jamais mises en oeuvre.

Le site d'une mine très occupé maintenant à l'abandon.

En 1984, la collectivité se mobilisa et entreprit une étude pour réévaluer les possibilités de développement de l'ensemble de la région. Cette année-là, Buchans fut désignée comme collectivité de niveau 1 aux termes du Programme modifié d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAIM) et elle mit en oeuvre des programmes locaux de recyclage, de création d'emplois et de mobilité. Toutefois, le PMAIM n'était pas le type de programme convenant le mieux à la ville. Il était largement axé sur la réinstallation des travailleurs alors qu'il y avait, à Buchans, 165 travailleurs âgés et d'autres anciens employés qui ne voulaient pas s'en aller. En 1986, la ville fut la dernière, au Canada, à être désignée comme localité de niveau 2 aux termes du programme, ce qui permettait aux travailleurs âgés de 55 à 64 ans de toucher une allocation de soutien du revenu jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre emploi ou atteignent l'âge de 65 ans. Suivant des cadres de la municipalité, "les bénéficiaires ont été très bien traités".

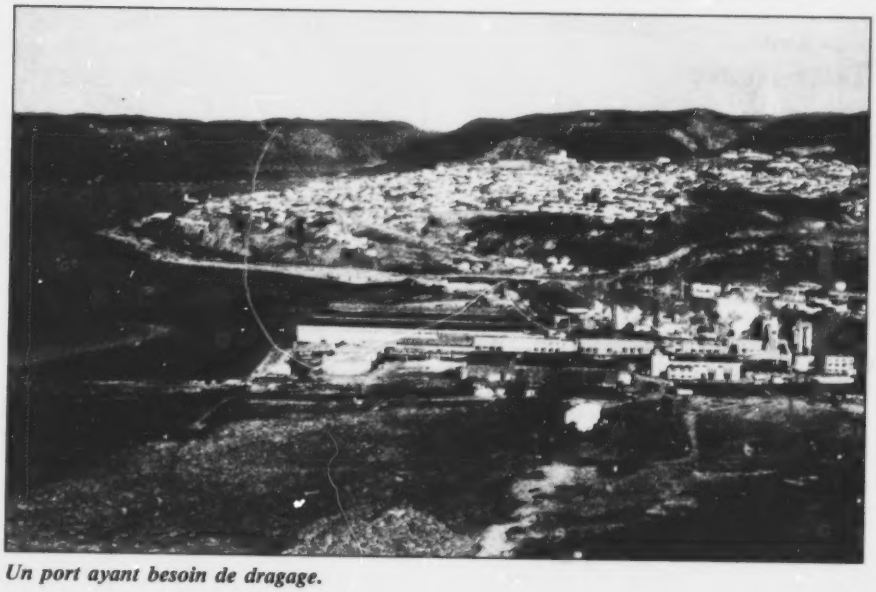
L'étude de 1984 aboutit à une Stratégie de développement de la région qui définissait quelques possibilités de développement économique dans les secteurs du tourisme, de l'extraction minière, de la vente au détail, de l'exploitation forestière, de la fabrication et de la pêche. Toutefois, le succès de ce plan et la survie de la localité reposaient sur deux événements capitaux. Premièrement, l'acquisition par la ville de l'infrastructure de la mine abandonnée, ce qui l'aiderait à attirer de nouvelles industries. C'est maintenant chose faite. Deuxièmement, la construction, à Buchans, du nouveau pénitencier prévu pour Terre-Neuve. Selon le maire de Buchans, Sean Power, "sans le pénitencier, la ville ne pourra pas survivre".

Corner Brook, Terre-Neuve

Travaux publics demandés, en particulier pour améliorer le port

Corner Brook est située près de la pointe de la baie de Saint-George, sur la côte ouest de Terre-Neuve. La région compte de grands boisés se prêtant à la transformation en bois de construction. L'économie de Corner Brook gravite largement autour de l'industrie forestière. L'usine de pâtes et papier de la ville était autrefois la plus grande usine de papier-journal au monde (1 300 tonnes par jour). Toutefois, la récession de 1981-1982 et l'évolution du marché mondial vinrent menacer la survie de l'usine en 1983. Devant la perspective d'une fermeture de l'usine, le gouvernement provincial aida son propriétaire à trouver un acheteur à qui le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral promirent de verser une aide financière. Afin d'améliorer l'efficacité de l'exploitation, le nouveau propriétaire mit en oeuvre un programme de modernisation à la suite duquel environ 475 employés de l'usine se trouvèrent en surnombre, en même temps que quelque 250 bûcherons se retrouvaient sans emploi.

Au cours d'une enquête téléphonique réalisée par le comité local du PMAIM en 1985, 39,3 p. 100 des personnes contactées se sont dites sans emploi, comparativement au taux de chômage officiel de 32,5 p. 100. Parmi ces chômeurs, 56 p. 100 étaient des travailleurs qualifiés ou des membres des professions. En mai 1986, la région de Corner Brook avait encore le taux officiel de chômage le plus élevé au Canada, soit 25,6 p. 100. Un taux de chômage de cette envergure a nécessairement un effet dévastateur sur le bien-être économique et social d'une collectivité. En 1985, on en était à verser 104 millions de dollars par année en prestations d'assurance-chômage dans la région de Corner Brook et de Humber Valley.



Un port ayant besoin de dragage.

En décembre 1985, Corner Brook fut désignée comme localité de niveau 2 aux termes du PMAIM, ce qui permettait aux chômeurs de 54 ans et plus de toucher une allocation de soutien du revenu jusqu'à l'âge de 65 ans. Cette décision risque de coûter 3,3 millions de dollars sur une période de dix ans. "Nous payons beaucoup d'argent à un grand nombre de gens pour qu'ils ne travaillent pas", soupirait un cadre local. La municipalité voudrait qu'une partie de cet argent soit affectée à des travaux publics de nature à accroître la capacité de la ville d'attirer de nouvelles industries.

L'amélioration des installations portuaires vient en tête de liste des travaux d'infrastructure dont le besoin est pressant. Le dragage du port actuel favoriserait le développement des possibilités industrielles de la région, en particulier dans les secteurs du bois, de la pêche, des engrais, de la pierre à chaux, du ciment et du gypse. La croissance de l'industrie locale du gypse est gênée par le fait qu'il en coûte sept fois plus cher de faire transporter le produit par la route ou par le chemin de fer que par bateau. Le projet d'une usine d'engrais utilisant les matières premières qu'on trouve en abondance sur place est embourbé dans une masse de politiques et de règlements afférents aux programmes. "On dirait que les programmes de développement économique du gouvernement visent à jeter par terre l'entrepreneur éventuel sous une avalanche de règlements, au lieu de lui apporter soutien et conseils", déplorait un habitant de l'endroit.

La collectivité soutient également que l'emplacement géographique de la ville en fait le port d'attache tout indiqué pour la flotte de brise-glaces du pays, de même que pour le centre fédéral de sylviculture prévu pour Terre-Neuve. Mais en tête de liste se place le projet d'expansion du port, qu'on considère comme la clé du renouveau économique de la ville.

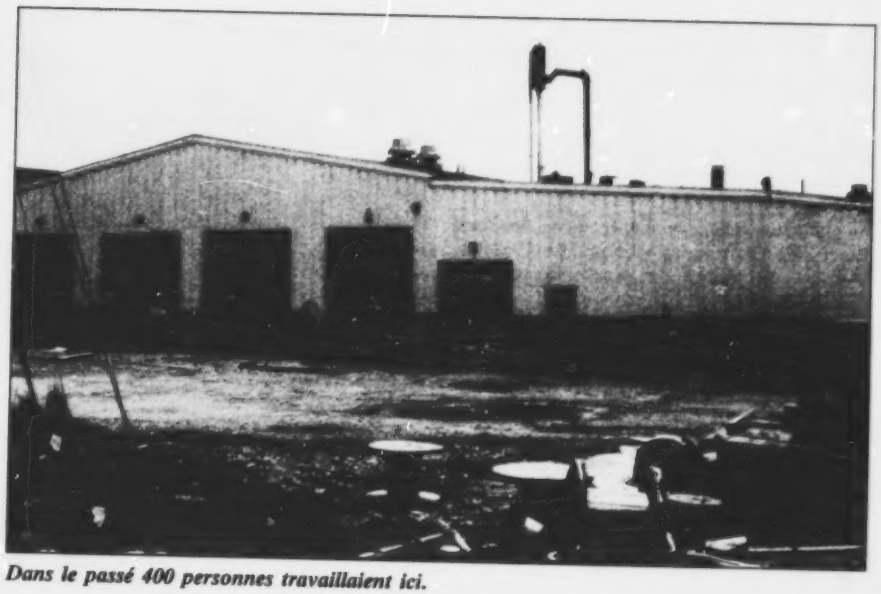
Georgetown, Île-du-Prince-Édouard

Sortir de la mono-industrie

L'adversité n'est pas une étrangère à la sereine et pittoresque ville de Georgetown, sur la côte est de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette collectivité, dont l'industrie et la pêche avaient jadis fait la prospérité, reçut un premier coup en 1917 quand fut interrompu le service de traversier qui la reliait à Pictou. Elle reçut un deuxième coup en 1950 quand on mit fin au service de traversier de Lower Montague. Mais elle reprit vie en 1965 lorsqu'une usine de transformation du poisson s'y installa, suivie ensuite par un petit chantier naval. La ville ne tarda pas à devenir une collectivité mono-industrielle type dépendant en grande partie de l'usine de transformation du poisson. Cette usine employa jusqu'à 400 travailleurs, alors que la population totale de la localité était inférieure à 800 habitants. Les commerçants de la ville prospéraient et leurs affaires étaient florissantes. La municipalité installa des services de distribution d'eau et d'égout, améliora les rues, se dota d'un service de police et mit en place des services de loisirs.

Puis en décembre 1981, l'usine de traitement du poisson ferma ses portes, laissant environ 300 travailleurs en chômage. Au printemps de 1982, quand les prestations d'assurance-chômage commencèrent à se tarir, la fermeture fit sentir tout son effet. Les établissements commerciaux déclinèrent, les propriétaires perdirent leur maison, la population scolaire diminua et la ville dut résilier son contrat de protection policière.

Actuellement, le principal employeur de la ville est un chantier naval non rentable qui donne du travail à environ 75 personnes, dont 45 habitent à Georgetown. Cette entreprise, qui dépend en grande partie de la clientèle locale et régionale, doit sa survie depuis quelques années à une série de contrats de l'État. Ces contrats sont sur le point de prendre fin, par suite des compressions budgétaires. En juillet 1986, le gouvernement provincial a mis en oeuvre un plan en deux étapes pour améliorer l'efficacité du chantier naval, y compris l'installation d'un élévateur synchrone et l'engagement d'un conseiller en gestion pour voir si l'on pourrait rendre l'entreprise rentable. Des cadres du chantier naval estiment que ses meilleures chances résident dans la construction de petits bateaux de pêche.



Dans le passé 400 personnes travaillaient ici.

Les habitants de la ville attribuent leur mauvaise situation au programme de rationalisation des pêcheries et à la diminution des quotas attribués à chaque province. Ils soutiennent que l'usine a perdu sa source de matières premières non pas parce que la ressource était épuisée, mais bien à cause des politiques du gouvernement.

Pour échapper à sa situation de localité mono-industrielle, la ville a mis en oeuvre un programme de diversification économique. Grâce à une subvention d'aide à la création locale d'emplois et au développement versée par Emploi et Immigration Canada, une société régionale de développement et de capitaux de risque a pu être mise sur pied. Certains habitants de Georgetown espèrent que cette société parviendra à attirer une conserverie ou une usine de congélation qui pourrait s'installer dans l'usine désaffectée. En outre, la ville possède un superbe centre des arts scéniques dont elle cherche à faire le point d'appui d'une industrie touristique revitalisée. Elle s'efforce également d'attirer des entreprises connexes aux secteurs de la fabrication, de l'agriculture et de la pêche.

Que lui faut-il pour réussir ? D'abord, une aide qui lui permettrait de maintenir en activité la société de développement et de trouver et aider des hommes d'affaires intéressés. Ensuite, un assouplissement des règlements de l'assurance-chômage pour permettre à ceux qui veulent lancer une entreprise de continuer à toucher leurs prestations pendant qu'ils prospectent ou développent leur marché et pour compléter les salaires des employés dans les industries en difficulté qui traversent une période d'adaptation. Enfin, il faudrait une politique plus éclairée en matière de prêts hypothécaires pour permettre aux gens d'acquérir une maison dans les petites collectivités et de les conserver en période de fléchissement économique.

Glace Bay, Nouvelle-Écosse

Le charbon n'est plus roi

Le malheur a frappé la ville éprouvée de Glace Bay trois fois en un an et demi. En 1984, un incendie a complètement ravagé une mine de charbon de la ville, atteignant du même coup le gagne-pain de 1300 travailleurs. Plus tard, un autre incendie a détruit une usine de transformation du poisson, déplaçant environ 300 travailleurs. Enfin, plus de 300 personnes ont perdu leur emploi quand on a fermé l'usine d'eau lourde. Il en est résulté un taux de chômage officiel d'environ 30 p. 100 — certains disent 50 p. 100 — et environ 400 familles ont dû recourir à l'assistance sociale.

De tous les travailleurs licenciés, ce sont les 323 anciens employés de l'usine d'eau lourde qui ont eu le meilleur sort. Ils ont reçu une assistance financière pour se chercher un emploi, trouver un domicile et se recycler. Chaque employé a touché une prime de rendement de 2500 $ et la compagnie a racheté à leur valeur marchande les maisons de ceux qui quittaient la région.

Parmi les travailleurs de la mine licenciés, environ 450 ont trouvé du travail dans d'autres entreprises et 125 ont pris leur retraite. Pour les autres, l'avenir est plutôt sombre. Ils n'ont aucun espoir que la mine ravagée soit remise en exploitation ou qu'on ouvre prochainement une autre mine. Mais les anciens employés de l'usine de transformation du poisson peuvent nourrir un peu d'espoir. Une nouvelle usine, déjà construite, emploiera 175 personnes, soit 100 de moins que l'ancienne.

Plusieurs mesures ont été prises pour atténuer les effets négatifs de ces événements. Emploi et Immigration Canada a participé à un programme de liaison de 2,9 millions de dollars pour la création d'emplois à court terme qui ont rendu les mineurs licenciés admissibles à des prestations additionnelles d'assurance-chômage. Le Programme modifié d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PMAIM) a permis la mise en oeuvre de 40 projets de création d'emplois qui ont créé 400 emplois à court terme. En décembre 1985, on a attribué à Glace Bay 4,4 millions de dollars permettant de verser un revenu annuel garanti aux travailleurs en chômage âgés de 54 à 65 ans. En juillet 1986, la région a été choisie comme localité pilote admissible à une aide aux termes du programme Développement des collectivités.

Dans le passé ces ateliers d'usinage servaient à la mine de charbon.

Actuellement, il circule dans la ville un curieux sentiment d'espoir mêlé de découragement. Le découragement tient au taux de chômage qui monte sans cesse, au dépeuplement de la ville et à l'érosion de l'assiette fiscale. On se préoccupe des manifestations croissantes du "syndrome des 10 semaines", qui apparaît quand les gens doivent travailler 10 semaines par année pour toucher l'assurance-chômage pendant 42 semaines. "Les gens ne cherchent plus un emploi. Ils demandent au gouvernement des subventions." C'est un refrain bien connu. On se préoccupe aussi du fait que les personnes âgées vivant d'une pension ou d'autres revenus se trouvent dans l'obligation de subvenir aux besoins de leurs enfants, qui souvent ont eux-mêmes une famille. La collectivité se préoccupe également du fait qu'on a récemment diminué les cours de métiers et les cours généraux de revalorisation de la scolarité au Centre de formation des adultes.

Mais il y a également des signes d'espoir. En 1986, on a terminé un centre commercial d'incubation de 10 000 pieds carrés capable de recevoir 12 entreprises naissantes. La collectivité s'est groupée pour former une société de développement qui cherche activement des moyens de revitaliser l'économie locale. Il y a de bonnes chances que s'établisse dans la ville une industrie de transformation des huîtres et plusieurs petites entreprises ont vu le jour ou se sont agrandies, y compris une manufacture de rideaux et une fabrique de cadres.

Le maire de la ville, M. Bruce Clark, admet que les programmes d'emploi à courts termes sont nécessaires pour permettre à la ville de traverser cette période difficile, mais il sait bien que ce qu'il faut vraiment, c'est un programme de diversification à long terme animé par une commission de développement régional. Entretemps, la ville voudrait se doter d'un parc industriel et d'autres éléments d'infrastructure, par exemple améliorer ses rues, ses bordures de trottoirs et ses voies d'égouttement. "Sans cette infrastructure", dit le maire, "Glace Bay risque de ne pas être suffisamment intéressante pour les investisseurs éventuels, même si le gouvernement leur offre des subventions et des stimulants fiscaux."

McAdam, Nouveau-Brunswick

Les mesures temporaires ne suffisent pas

Une scierie qui attend un entrepreneur.

McAdam est une localité située dans la partie sud-ouest de la province. Elle a connu deux fois la situation de collectivité mono-industrielle. De 1870 environ jusqu'aux années 1950, le chemin de fer a été son principal employeur, occupant jusqu'à 700 travailleurs. Cet effectif a constamment diminué et actuellement, la compagnie n'emploie plus que 20 personnes. En 1975, une usine de contre-plaqué est entrée en service. Elle employa jusqu'à 272 travailleurs et la localité finit par dépendre de l'industrie du bois. L'usine de contre-plaqué a fermé ses portes en 1981.

Un éditorial paru dans le numéro du 24 mai 1986 du Daily Gleaner (Fredericton) décrivait McAdam comme un "village désespéré connaissant un taux de chômage incontrôlable de 46 p. 100". Ce taux avait été calculé au cours d'une enquête à domicile menée par la société locale de développement en janvier et février 1986. Le village a actuellement une population d'environ 1600 habitants, c'est-à-dire à peu près la moitié des 3000 âmes qui y habitaient naguère. La Société de développement estime qu'au moins 250 familles ont quitté le village depuis cinq ans. "Si cette tendance se maintient, McAdam deviendra une ville fantôme", déclare le maire Ralph Annis.

Le village connaît les symptômes habituels du dépérissement économique : locaux commerciaux abandonnés, épuisement des économies, travailleurs à la recherche d'un emploi ailleurs, pressions accrues sur les services d'assistance sociale, perte de confiance en l'avenir et traumatisme social.

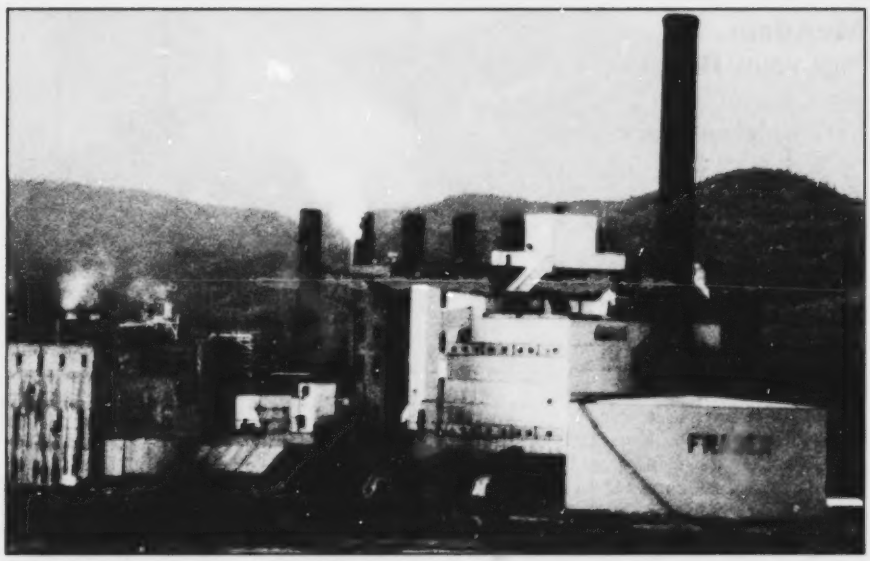
Plusieurs programmes gouvernementaux d'assistance temporaire ont été mis en oeuvre. En 1981, la Société provinciale d'amélioration des collectivités a versé 500 000 $ à McAdam pour un programme d'adaptation de la collectivité. La majeure partie de cette somme a été affectée à un programme de travaux publics comportant la construction de trottoirs, la rénovation et la réparation d'immeubles municipaux et la construction de locaux pour les touristes. Un centre d'adaptation de l'emploi a été créé, mais il n'a pas suscité beaucoup d'enthousiasme quand il s'est appliqué à réinstaller les gens en dehors de la région. En janvier 1982, la collectivité a été désignée comme admissible à l'aide versée aux termes du programme fédéral d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre. Le programme visait à aider la collectivité à attirer de nouvelles industries. Il permettait également de verser un revenu annuel garanti aux travailleurs licenciés de 54 à 65 ans et d'augmenter les allocations de formation versées aux stagiaires locaux. En janvier 1984, on a annoncé un projet fédéral-provincial de 2,3 millions de dollars prévoyant la mise en place d'un système d'approvisionnement en eau pour l'industrie et la construction d'un centre industriel entièrement équipé.

Toutefois, l'éclat de ces mesures temporaires ne tarda pas à se ternir et le sort de McAdam se retrouva de nouveau dans les mains de ses citoyens. La collectivité décida qu'il était temps de prendre en charge son avenir. Elle mit sur pied la Société de développement économique de McAdam, acheta les bâtiments de l'usine de contre-plaqué et améliora le parc industriel. En avril 1986, un comité de la collectivité présenta au Premier ministre et au cabinet de la province un mémoire exposant un plan d'action pour la revitalisation de l'économie du village. Le mémoire mentionnait plusieurs industries éventuelles, y compris une usine de gypse qui pourrait employer de 50 à 150 personnes. Il exposait les préoccupations de la collectivité devant les lenteurs de l'aménagement du parc naturel prévu pour la région. Le mémoire réclamait la création d'un centre de formation aux emplois que comporte un parc de ce genre, par exemple à celui de guide. Faisant état du besoin d'un bon système routier, le mémoire réclamait l'amélioration des routes insuffisantes de la région. Des mesures ont déjà été mises en oeuvre sur certains de ces points.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, la collectivité aimerait une participation plus active du ministère de l'Expansion industrielle régionale. En particulier, la collectivité est frustrée par une disposition des critères d'admissibilité aux subventions de ce ministère qui fait qu'on offre aux industries moins d'argent si elles veulent s'installer à McAdam que dans des localités avoisinantes.

Région de Restigouche, Nouveau-Brunswick

Du bois dur gaspillé



Moulin de pâte et papier à Atholville, N.-B.

Le bien-être économique des régions qui dépendent en grande partie d'un seul secteur économique est lié au sort de ce secteur lui-même. La région de Restigouche, au Nord du Nouveau-Brunswick, est dans ce cas. C'est une région qui dépend énormément du secteur forestier.

Trois grandes compagnies d'exploitation forestière sont dans la région, qui compte aussi plusieurs petites usines de bois de construction et de bardeaux. Les difficultés ont commencé quand les compagnies se sont mises à comprimer leurs dépenses, face au protectionnisme et à la concurrence acharnée des marchés internationaux, à la baisse des approvisionnements en bois et au niveau élevé des coûts du transport. Il en est résulté l'installation de machines modernes qui permettent d'augmenter la production avec moins de main-d'oeuvre. Les besoins en main-d'oeuvre ont également diminué dans la forêt grâce à de nouvelles techniques permettant de produire plus de papier avec la même quantité de bois. De plus, les compagnies utilisent plus de copeaux qu'auparavant, ce qui réduit encore davantage la demande de bois.

Il en est résulté une baisse de l'emploi et un taux de chômage qui s'est stabilisé aux alentours de 20 p. 100. Les manifestations habituelles du dépérissement économique ont déjà fait leur apparition. Le monde des affaires en subit les effets et plusieurs commerçants de la région ont fermé leurs portes. Des périodes de chômage prolongées ont eu un effet dévastateur sur les personnes touchées.

Plusieurs programmes gouvernementaux d'adaptation de la main-d'oeuvre ont été mis en oeuvre dans la région par le passé. Il y a eu notamment un projet de création d'emplois qui comportait la récupération du bois dur laissé par les usines de pâtes et papier et son utilisation comme bois de cheminée. Le projet n'a guère eu de grand succès à cause de l'étroitesse du marché local du bois de cheminée. Récemment, la région a été déclarée admissible à l'aide versée aux termes du programme Développement des collectivités. La région reçoit également une attention spéciale du Service de protection des emplois du Nouveau-Brunswick.

A la suite d'une action commune entreprise aux termes du programme des services d'adaptation de l'industrie, un comité a été chargé d'étudier comment on pourrait restructurer l'économie locale et exploiter davantage les ressources naturelles et humaines de la région. Tous ceux qui participent aux travaux du comité sont des bénévoles. Le comité soutient que par le passé, le gouvernement fédéral a trop cherché à réaliser de grands projets industriels dans la région ou à mettre en oeuvre des projets de création d'emplois à court terme et que ni les uns ni les autres n'ont donné satisfaction. "Maintenant, nous essayons de créer des emplois sérieux, et non pas simplement d'occuper les gens", nous a déclaré un membre du comité.

Le comité s'efforcera en premier lieu de trouver une industrie qui puisse utiliser le bois dur actuellement inemployé, par exemple pour alimenter une centrale thermique. Certains membres du comité sont d'avis qu'on pourrait ainsi créer jusqu'à 1 000 nouveaux emplois dans la région. Une centrale thermique située à 16 milles de Campbellton fonctionne au charbon et on l'accuse d'être en partie responsable du problème des pluies acides dans la région. On voudrait qu'elle fonctionne au bois. L'emploi du bois pour tirer de l'énergie de la biomasse se fait déjà avec succès dans le Maine voisin. On étudie aussi la possibilité d'ouvrir d'autres industries consommatrices de bois ou de réaliser des activités économiques propres à la région, comme l'apiculture.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait améliorer les réseaux de commercialisation et de transport ainsi que les qualifications de la population locale. La région manque de personnes capables de lancer une entreprise. Elle manque aussi de capitaux d'investissement. Les membres du comité ont du mal à comprendre pourquoi les petites entreprises commerciales locales éprouvent de la difficulté à obtenir une subvention de 25 000 $ de l'État alors que les grandes compagnies reçoivent des millions, souvent pour des projets aussi inutiles que coûteux. "Le petit entrepreneur est immédiatement désarçonné parce qu'il ne sait pas où se situe son marché et qu'il n'y a personne pour l'aider", nous a dit le comité. Un programme de développement local pour les entrepreneurs ferait beaucoup pour créer des emplois dans la région.

Région de Shippegan, Nouveau-Brunswick

Rajustements traumatisants dans l'industrie du crabe

La région de Shippegan, comme toutes les autres régions côtières du Nouveau-Brunswick, tire de la mer une bonne partie de sa subsistance. Dans cette région, où la capture et la transformation des produits de la mer est un mode de vie depuis des générations, l'industrie du crabe est en difficulté.

Depuis 1982, les prises de crabes diminuent au Nouveau-Brunswick. En même temps, la mécanisation et une demande accrue pour les morceaux de crabes, au lieu de la viande elle-même, ont atteint de façon marquée l'emploi dans le secteur de la transformation. Il s'agit d'une industrie saisonnière où la durée moyenne de l'emploi est passée de 16,4 semaines en 1981 à 9,1 semaines en 1985. De plus, la semaine de travail est passée de 40 heures à environ 25 heures en 1985. On estime qu'en 1986, l'industrie employait 1200 travailleurs de moins qu'en 1985 et on prévoit encore d'autres diminutions du nombre des emplois. Il en est résulté un taux saisonnier de chômage atteignant jusqu'à 46 p. 100 dans la péninsule acadienne, où se trouve Shippegan.

L'alternance de courtes périodes d'emploi saisonnier et de longues périodes de chômage a eu un effet très négatif sur le revenu familial. Même si le salaire est complété par 42 semaines de prestations d'assurance-chômage, les 10 semaines d'emploi que donne habituellement cette industrie apportent un revenu familial bien en-dessous du seuil de la pauvreté.

Les dirigeants de l'industrie et les représentants syndicaux admettent qu'il y a trop de monde dans ce secteur. Ils estiment que par le passé, l'industrie jouait un rôle social dans la région en employant plus de gens qu'elle n'en avait besoin. Maintenant, pour qu'elle reste concurrentielle, il faut diminuer le personnel et le nombre des usines de transformation. Certains disent qu'il y a encore environ 1 000 travailleurs de trop dans l'industrie. On affirme aussi qu'il y a trop de pêcheurs et que cette situation est aggravée par la délivrance de nouveaux permis de pêche chaque année.

Une usine moderne de transformation du crabe à la recherche d'un bon rendement.

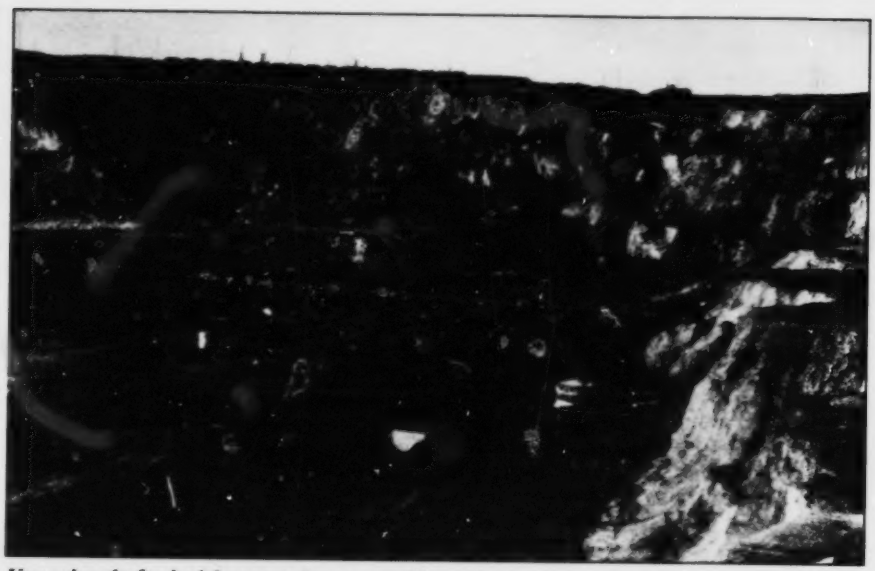
La majorité des pêcheurs et des employés des usines de transformation touchent des prestations d'assurance-chômage une bonne partie de l'année. Pour la plupart d'entre eux, surtout les employés des usines de transformation, l'assurance-chômage est le filet protecteur qui les empêche de devenir des assistés sociaux. Dans la région, on estime que si la période de travail rendant admissible aux prestations d'assurance-chômage était portée au-delà de 10 semaines, beaucoup de gens connaîtraient des temps difficiles. Certains représentants syndicaux voudraient cependant qu'on remplace le programme d'assurance-chômage par un programme de revenu annuel garanti ne pénalisant pas les gens du seul fait qu'ils travaillent et assurant aux bénéficiaires un niveau de vie décent.

Les idées ne manquent pas sur ce qu'on pourrait faire pour revitaliser l'économie. On pourrait notamment créer, pour compléter les emplois saisonniers, des activités agricoles, en particulier la culture des légumes sur de petites parcelles de terre. La péninsule offre des possibilités agricoles et avant la venue des programmes actuels d'assistance sociale, elle produisait une bonne partie des aliments qu'elle consommait. "Maintenant, il est difficile de trouver une carotte qui a poussé dans un potager", déplorait un dirigeant syndical de la région. Une aide technique est nécessaire tant pour la production que pour la commercialisation des produits agricoles.

On a commencé des recherches en vue d'élargir le groupe des produits de la tourbe actuellement fabriqués dans la région. La mise en conserve et une transformation plus poussée de diverses espèces de produits de la mer seraient possibles, mais il faudrait d'abord construire des usines pilotes. On pourrait aussi mettre en place des industries basées sur la forêt. Comme c'est le cas pour les autres collectivités étudiées, la région a besoin de meilleures routes, de meilleurs ponts et d'autres éléments d'infrastructure pour améliorer ses possibilités touristiques et faciliter le transport des marchandises hors de la région.

Région de Schefferville - Wabush - Labrador City

Le cas classique de la ville champignon



Une mine de fer à ciel ouvert dans ses meilleurs jours.

Au début des années 50, les États-Unis constatèrent une diminution marquée de leurs réserves de minerai de fer, ce qui poussa l'industrie minière et le secteur sidérurgique à rechercher de nouvelles réserves dans le monde. On découvrit des gisements 50 ans plus tôt dans la dépression Québec-Labrador. Durant les années qui suivirent, quatre compagnies canadiennes et une compagnie américaine dépensèrent plus de deux milliards de dollars pour pouvoir mettre ce minerai sur le marché. On construisit des villes comme Schefferville, Wabush, Labrador City, Fermont et Gagnon pour loger des milliers de travailleurs et leurs familles. On aménagea également des voies ferrées et des aéroports et on agrandit les installations portuaires de Sept-Iles. Au milieu des années 1960, la région produisait environ 85 p. 100 du minerai de fer canadien. La majeure partie du minerai était expédiée à Sept-Iles, au Québec, par un chemin de fer de 790 kilomètres exploité par une filiale d'une des compagnies minières. De là, il était transporté par bateau jusqu'aux marchés mondiaux.

Le terminus nord du chemin de fer était situé à Schefferville, un ancien poste de prospection qu'on agrandit pour y loger les travailleurs d'une exploitation minière située dans la région de Knob Lake avoisinante. A son apogée, la mine produisait quatre millions de tonnes métriques de minerai et employait plus de 600 des 3 500 habitants de la ville. Dans l'ensemble de la région, l'exploitation du minerai employait directement environ 10 000 travailleurs.

Toutefois, à la fin des années 1970, le vent commença à tourner dramatiquement. Une grave dépression dans l'industrie de l'acier aux États-Unis força les compagnies minières de la région Québec-Labrador à réduire leur production et à fermer des installations. Schefferville subit le premier grand licenciement permanent en mai 1980, alors que 150 travailleurs furent mis à pied. Enfin, en novembre 1982, la compagnie fermait la mine et le concentrateur de Schefferville, attribuait sa décision à des problèmes majeurs de commercialisation. Cette décision atteignait 616 travailleurs à Schefferville et 600 à Sept-Iles. Pendant ce temps, dans les quatre autres collectivités, les mines et les usines de transformation connaissaient des fermetures temporaires de plus en plus nombreuses et souvent, les travailleurs rappelés étaient moins nombreux qu'auparavant.

En 1984, le déclin des activités d'extraction du minerai de fer dans le couloir se ralentit et le nombre des employés des quatre exploitations encore en activité se stabilisa aux alentours de 40 à 50 p. 100 des effectifs qu'elles avaient avant la récession. En 1985, les compagnies minières annoncèrent d'importants gains de productivité et d'utilisation maximale, mais elles ajoutaient que l'industrie luttait encore pour sa survie.

Le ralentissement des activités avait donné aux localités survivantes, Wabush, Labrador City et Fermont (la ville de Gagnon avait été fermée en 1984) l'occasion d'évaluer leur situation. Elles subissaient déjà les effets habituels des grandes compressions. De 1982 à 1985, environ 1 000 personnes avaient quitté la région de Wabush-Labrador City. L'abandon des habitations, le ralentissement des affaires et la diminution des recettes fiscales étaient choses courantes. En novembre 1985 eut lieu, à Wabush, une conférence sur les possibilités économiques de l'Ouest du Labrador. Les participants étudièrent les réalisations passées et les possibilités d'avenir. On s'accorda à reconnaître que l'emploi n'augmenterait pas dans un avenir immédiat ou à moyen terme dans le secteur de l'extraction et de la transformation du minerai de fer de la région. On conclut également que si la région n'était pas favorablement située par rapport au marché, elle offrait néanmoins des possibilités de diversification économique dans les domaines de l'extraction des richesses naturelles, du tourisme et de la production de biens et de services pour les exploitations minières.

Quatre ans après la fermeture de la mine de Schefferville, le gouvernement du Québec annonçait qu'une partie de la ville serait peut-être rasée. La province entendait dépenser 6,5 millions de dollars pour exproprier les habitations et réinstaller ailleurs les habitants qui restaient. Elle allait également payer la dette municipale, qui s'élevait à 1 million de dollars. La province avait dépensé 4,5 millions par année pour maintenir la ville en vie, c'est-à-dire 18 000 $ pour chacun des 250 habitants qui étaient restés sur place.

Région du Saguenay, Québec

Des entreprises appuient les initiatives locales

Le coeur industriel de Jonquière c'est son usine d'aluminium.

Pendant bien des années, l'économie de la région du Saguenay a dépendu presque exclusivement de la fonderie d'Arvida (ville maintenant intégrée à Jonquière). Puis, trois grandes compagnies de bois de construction ou de pâtes et papier se sont établies dans la région, diversifiant son économie et accroissant sa prospérité. Dans les collectivités de Chicoutimi, Jonquière et La Baie, des fonderies et d'autres usines produisaient de l'aluminium, du bois de construction, de la pâte et du papier pour les marchés mondiaux. Le présent était doré et l'avenir semblait assuré.

Mais l'industrie dut opérer des rajustements et des restructurations qui eurent un effet sévère sur les entreprises de la région. Les usines et les fonderies étaient anciennes et inefficaces par rapport aux normes mondiales. Les quatre grandes compagnies de la région admettent maintenant que les mesures de modernisation et d'efficacité vont supprimer des milliers d'emplois dans les secteurs de l'aluminium, du bois de construction et du papier d'ici l'an 2000. Le taux de chômage, qui se situe officiellement à 11 p. 100, mais qui, en fait, voisine les 17 p. 100, risque de monter à 40 p. 100. En même temps que les usines rétréciront et gagneront en efficacité et que baissera la valeur des biens des entreprises, l'assiette fiscale des municipalités décroîtra. Jonquière touche actuellement 50 p. 100 de ses taxes de la compagnie d'aluminium. C'est elle qui subira le gros des effets de ces rajustements, mais les autres localités seront également atteintes. Ainsi, l'usine de papier de La Baie a déjà perdu 400 emplois. Mais les travailleurs n'habitent pas nécessairement la localité où est située leur usine, de sorte que la déstabilisation atteindra toutes les collectivités presque aussi rudement.

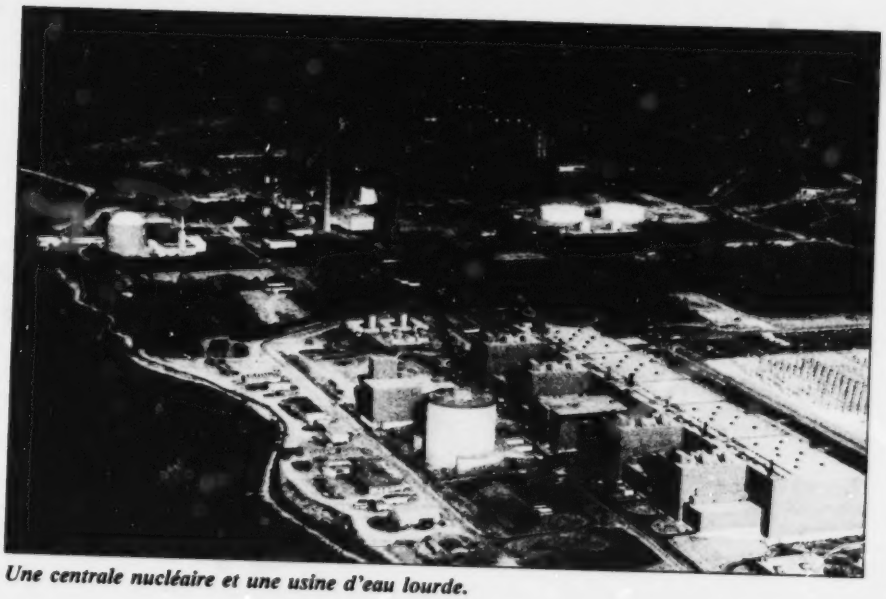
On admet de plus en plus que des problèmes d'adaptation se posent dans toutes les collectivités et que celles-ci doivent s'unir pour affronter la situation. Ce processus est déjà commencé. Une société de développement économique régional (Conseil régional de concertation et de développement) est devenue plus active. Cet organisme espère susciter un esprit d'entreprise dans la région, mais il constate que les gens hésitent beaucoup à prendre des risques. Le Conseil compte parmi ses membres des municipalités, des syndicats, des associations d'hommes d'affaires et d'autres groupes locaux intéressés. Il travaille au développement commercial et économique en organisant des conférences sur le développement régional, en collaborant étroitement avec les ministères de la province et en dispensant des services consultatifs ou techniques aux entrepreneurs éventuels.

Des représentants syndicaux de la localité sont d'avis que l'avenir économique de la région dépend toujours des secteurs forestiers et hydro-électrique, et que cela continuera sans doute ainsi dans l'avenir. Conséquemment, ils prônent une stratégie économique axée sur ces deux secteurs. Pour arriver à cette fin les syndicats voudraient bien entretenir des discussions conjointes avec les grandes compagnies locales, mais ils n'ont reçu jusqu'ici aucun appui des compagnies pour la réalisation de ce projet.

Une autre organisation consacrée au redressement économique a vu le jour récemment. Elle s'appelle Société en commandite pour la création d'entreprises (SOCCRENT). Cette initiative est présentée en détail à la page 66. Cette société est formée par cinq grandes entreprises de la région. Son but est de favoriser la création de nouvelles entreprises et d'aider des entreprises existantes à s'élargir. L'organisme fera porter le gros de ses efforts sur la fabrication, et en particulier sur la fabrication de produits actuellement importés. Il disposera d'un capital de 10 millions de dollars, dont huit millions seront souscrits par les compagnies participantes et deux millions par une société régionale de capitaux de risque qui vendra ses actions dans la région. La Société apportera une aide financière et un soutien en gestion à divers projets d'entreprises. Elle espère créer 300 nouveaux emplois à plein temps au cours des deux prochaines années.

Comté de Bruce, Ontario

La fin d'une économie basée sur la construction



Une centrale nucléaire et une usine d'eau lourde.

Avant 1965, la petite ville ontarienne de Kincardine, dans la péninsule de Bruce, avait une population d'environ 2 600 habitants. Elle avait deux fabriques de meubles, un fabricant de chaudières et une fabrique de tricot. Son économie dépendait surtout de l'agriculture, du tourisme et de l'industrie manufacturière. Quelques années plus tard, le chantier d'une centrale nucléaire de l'Hydro Ontario portait la population de Kincardine à 6 000 habitants, une augmentation de 120 p. 100. Au cours de cette période, la collectivité perdit ses usines parce qu'elles ne pouvaient pas concurrencer les nouveaux barèmes de salaires. Les salaires élevés diminuèrent également les efforts pour attirer le tourisme et l'agriculture se détériora grandement à cause des taux élevés d'intérêt et du bas niveau des prix. L'économie de la ville devint presque entièrement dépendante de la centrale nucléaire.

Toutefois, la centrale nucléaire sera terminée en 1987. Au plus fort de la construction, le chantier employait environ 10 000 travailleurs (y compris le personnel des entrepreneurs), mais la population active baissera à 3 500 travailleurs quand la centrale sera terminée. Kincardine, tout comme d'autres villes de la région, devra opérer des rajustements économiques majeurs. Plusieurs collectivités du comté — Port Elgin, Tiverton, Southampton — subiront aussi, avec Kincardine, les effets de cette diminution des emplois. La majorité des travailleurs de la centrale s'étaient établis en permanence dans la région à cause de la durée prévue des travaux de construction (plus de 10 ans). Cependant, la construction de deux unités d'eau lourde additionnelles prévue pour durer jusqu'en l'an 2 000, a été abandonnée. Un grand nombre de travailleurs ont déjà quitté la région et ceux qui sont restés devront faire face à un marché de l'emploi difficile, vivre dans une économie affaiblie et subir une baisse de la valeur des immeubles.

Même si cette région n'est qu'à 200 kilomètres de Toronto et des autres grands centres du Sud de l'Ontario, ses habitants se sentent à l'écart des grands courants économiques de la province. Ce sentiment d'isolement a amené la région à s'organiser et à chercher ce qu'on pourrait faire pour aplanir le processus d'adaptation. Dix collectivités de la région se sont regroupées pour former une société de développement économique, la South Bruce Lakeshore Economic Development Corporation. Elles ont versé une cotisation de 2,60 $ par habitant, à quoi le comté a ajouté un dollar par tête. Les 100 000 $ ainsi recueillis ont permis l'obtention d'une subvention de 200 000 $ de l'Hydro Ontario. Grâce à ces fonds, les collectivités de la région affectée ont pu entreprendre conjointement la reprise du développement. Kincardine a choisi d'engager un agent de développement économique. Port Elgin a décidé de rénover un bâtiment industriel existant et d'autres collectivités se sont lancées dans différentes activités de développement économique sans aide ou presque sans aide des autres paliers de gouvernement. Les dix collectivités se sont données pour objectif de remplacer les quelque 5 000 emplois perdus par de nouveaux emplois.

Les collectivités voient un avantage dans le fait d'adopter une approche régionale de développement. Cette approche collective groupe une gamme plus étendue d'intéressés et de possibilités et crée une source de financement plus vaste. Elle a déjà commencé à porter fruit. Un comité mixte d'évaluation et de planification de la main-d'oeuvre a été chargé d'évaluer les pertes qu'entraînera la baisse de l'emploi. Un autre comité a été chargé de faciliter la création d'une société de développement régional qui sera constituée en corporation. En 1986, une société d'aide au développement économique local a été fondée dans le secteur affecté grâce à des fonds d'Emploi et Immigration Canada. Son mandat est de planifier, de créer et de promouvoir des activités de développement économique dans la région.

Entretemps, l'Hydro Ontario en collaboration avec la province, a réalisé un projet appelé Bruce Nuclear Power Development Site, qui constitue une attraction de plus en plus fréquentée par les touristes, et elle a prolongé une conduite de vapeur jusqu'au parc industriel adjacent, le Bruce Energy Centre. En juillet 1986, on a annoncé la mise en chantier du premier projet industriel à s'installer dans le parc. Il s'agit d'une usine d'éthane de 4,4 millions de dollars. La collectivité signale que ceci est la première d'une série d'industries qu'elle espère pouvoir s'attirer.

Ear Falls, Ontario

L'autodéveloppement

Lorsqu'une grande compagnie sidérurgique canadienne ouvrit une mine de minerai de fer près de Ear Falls, en 1968, l'avenir semblait brillant. On prévoyait que la mine produirait du minerai jusqu'au 21e siècle. Aujourd'hui, cette collectivité, située à environ 500 kilomètres (315 milles) au nord-ouest de Thunder Bay, lutte pour sa survie. La mine, qui employa jusqu'à 550 travailleurs, a fermé en 1986 et la ville est restée sans base économique, à part l'industrie forestière qui emploie environ 160 travailleurs à la coupe du bois. La compagnie avait attribué sa décision de fermer la mine à la concurrence et aux frais d'exploitation élevés, en particulier les coûts du transport.

L'économie d'Ear Falls reposait sur cette mine.

Avant 1968, Ear Falls était un village isolé où habitaient quelques personnes employées à une installation hydro-électrique. A partir de 1968, la collectivité grandit et prospéra. Elle se dota de toutes les commodités modernes, d'un aéroport municipal, d'une patinoire intérieure avec centre de conditionnement physique, d'un terrain de golf de neuf trous et d'un centre commercial. Lorsque la mine fut fermée, la ville perdit 66 p. 100 de son assiette fiscale. Une grande partie du fardeau fiscal retomba sur les habitants et les entreprises restés sur les lieux. En octobre 1986, la ville avait perdu environ 400 de ses habitants, ce qui réduisait d'autant son assiette fiscale. Il faudra peut-être supprimer certains services, y compris les services de loisirs, ce que la municipalité hésite à faire. Le taux de chômage est évalué à 25 p. 100.

La mine avait donné un préavis de quatre mois, mais ce délai fut prolongé d'un an grâce à une subvention d'environ cinq millions de dollars versée par la province pour aider la compagnie à absorber ses pertes d'exploitation durant ce sursis. L'entreprise versa aux employés une indemnité de licenciement considérée comme équitable, compte tenu des normes appliquées dans cette industrie. Une subvention de logement fut également offerte aux employés qui possédaient une maison pour leur éviter de perdre leur avoir. Toutefois, cette subvention perdit une bonne partie de sa valeur du fait que le fisc la considéra comme un revenu gagné durant l'année, donc imposable, sous prétexte que Ear Falls n'était pas une collectivité mono-industrielle.

Un grand nombre des travailleurs qui ne sont pas partis ont l'intention de demeurer à Ear Falls s'ils peuvent trouver du travail. Mais à moins qu'intervienne rapidement une solution économique, ils ne pourront pas réaliser leur désir.

Cette éventualité a amené la ville à mobiliser ses ressources et à chercher à remplacer la mine de fer. Un groupe consultatif de développement économique et un groupe d'action des femmes ont été mis sur pied. Une étude a été faite sur les conséquences de la fermeture de la mine pour la localité. La collectivité a entrepris une évaluation de ses options économiques, avec l'aide d'un coordonnateur de développement économique engagé à plein temps. Les principaux secteurs étudiés sont l'exploitation forestière, en particulier l'implantation d'une scierie qui pourrait employer 135 travailleurs, et une fabrique d'éthane qui utiliserait des copeaux et des déchets de la forêt. La collectivité continuera à réclamer une route qui la relierait à Sioux Lookout, ce qui favoriserait l'industrie touristique locale. "Nous devons pratiquer l'autodéveloppement", nous disait le maire, M. Stan Leschuk. "Si l'on veut réussir, il faut prendre ses affaires en main."

Pour réaliser ce travail, la collectivité aura besoin d'aide. Jusqu'ici, les programmes fédéraux n'ont pas répondu aux besoins de la collectivité. On se plaint souvent de l'éloignement des services et du fait que les lettres restent sans réponse. La collectivité a refusé un programme de services d'adaptation industrielle parce que ce programme favorise le départ des gens. Les programmes de formation dispensés aux termes de la Stratégie de planification de l'emploi ont une application limitée, à cause de leur manque de souplesse. Ainsi, des employeurs qui voulaient ne former qu'un stagiaire à la fois ont été déclarés inadmissibles. Le Groupe d'action des femmes cherche à améliorer les qualifications des travailleuses de la collectivité, en particulier les femmes qui ont ouvert des établissements commerciaux depuis la fermeture de la mine.

Lynn Lake, Manitoba

Un modèle d'action concertée

La ville de Lynn Lake est née il y a 35 ans, lorsqu'une compagnie minière de Sherridon, ayant épuisé ses réserves de minerai, décida de déménager toute la collectivité 130 milles plus loin en empruntant des routes d'hiver gelées. Il lui fallut cinq ans pour réaliser cet exploit et lorsque le déménagement fut terminé, les maisons, les magasins, une banque, une école et même la charpente des poulies des élévateurs de la mine avaient changé de lieu. Lynn Lake devint une ville minière prospère de 3500 habitants. Sa situation fluctua suivant celle de l'industrie minière et en 1984, il ne lui restait plus que 1450 habitants.

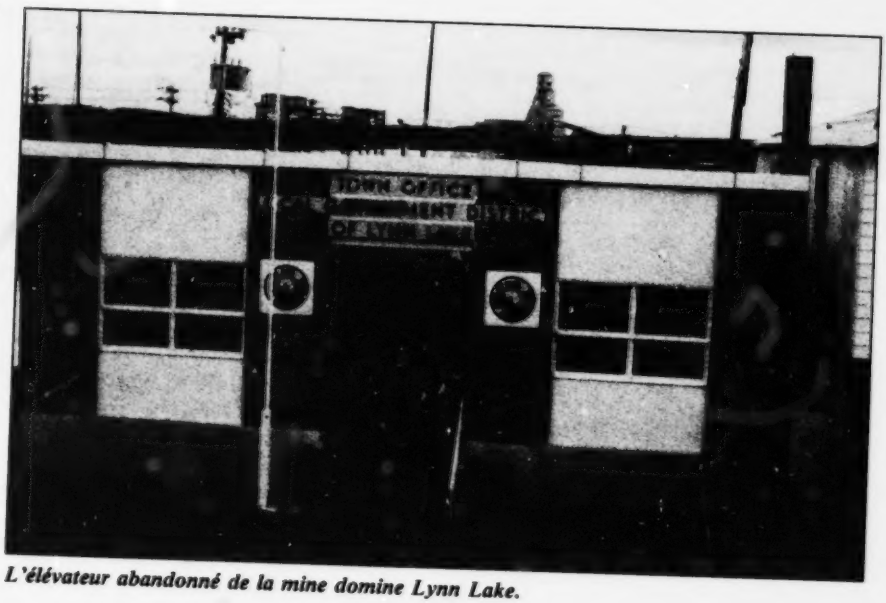
En 1983, la ville fut durement atteinte lorsque la compagnie annonça qu'elle avait épuisé ses réserves de minerai et que la mine serait fermée en novembre 1985. Ce long préavis donna à la collectivité l'occasion d'évaluer la situation et de préparer son avenir. Le conseil de ville forma deux comités de citoyens qui furent chargés d'élaborer une stratégie pour aider la collectivité à s'adapter à la situation. L'un de ces comités fut chargé d'étudier les répercussions qu'une fermeture complète entraînerait sur la collectivité et l'autre fut chargé d'examiner les possibilités d'implanter d'autres activités économiques.

Ce comité définit 158 possibilités de développement. La collectivité restait optimiste, mais aucune aide n'arrivait des gouvernements supérieurs. Au début, les gouvernements parurent peu disposés à prendre des engagements en faveur d'une ville qu'ils croyaient vouée à l'extinction. Mais le gouvernement provincial accepta de l'aider à organiser un séminaire sur sa survie. Il y eut, parmi les intervenants, des gens qui avaient vécu le traumatisme de la fermeture d'Uranium City, en Saskatchewan (décrit à la page 55 du présent rapport). Par la suite, la province consentit à fournir des fonds à la collectivité pour qu'elle puisse engager un agent de développement économique.

Lynn Lake reçut un sursis en juillet 1985 lorsque la compagnie annonça qu'on dépenserait 30 millions pour la mise en valeur d'une mine d'or, à cinq milles de la ville. Toutefois, il s'écoulerait environ un an entre la fermeture de l'ancienne mine et l'ouverture de la nouvelle. Celle-ci emploierait 175 personnes, comparativement à 300 pour l'ancienne. De plus, le travail serait différent, de sorte qu'il fallait recycler les employés pour les initier au travail dans une mine d'or. La compagnie se disait prête à engager certains des mineurs pour la construction de la nouvelle mine, mais elle ne pourrait pas assurer la subsistance de tout son ancien personnel durant cette période. La collectivité et la direction de la mine convinrent qu'il fallait profiter du délai pour apprendre aux travailleurs les nouvelles techniques requises. On sollicita une aide d'Emploi et Immigration Canada et après plusieurs efforts, la collectivité obtenait une subvention de 4,2 millions qui allait servir notamment au recyclage des employés. Ces fonds furent versés aux termes du programme d'innovations de la Stratégie de planification de l'emploi, ce programme étant suffisamment souple pour être appliqué à ce besoin particulier.

Le gouvernement du Manitoba consentit également un prêt de 2 millions de dollars à la compagnie pour l'aider à construire la nouvelle mine. Condition sans précédent, le contrat du prêt stipulait que les remboursements seraient versés dans un fonds fiduciaire pour financer la diversification économique de la région nord-ouest de la province. Par la suite, le programme Développement des collectivités versa 100 000 $ pour la mise sur pied de la Société de développement du Nord-Ouest du Manitoba.

Depuis lors, les habitants de Lynn Lake s'efforcent de diversifier l'économie locale. Ils ont joint leurs efforts à ceux des collectivités autochtones avoisinantes. Des activités d'exploitation des ressources, comme la pisciculture, sont déjà en marche. Une industrie d'artisanat à domicile est en voie d'établissement. Le tourisme est déjà important dans la région, mais il offre de plus grandes possibilités encore. La prospection de l'or a recommencé. Une ex-employée de la mine exprimait sans doute le sentiment de toute la collectivité quand elle nous a dit : "Nous attendrons la fin des temps difficiles. Tant que la situation ne se sera pas améliorée, nous allons réduire nos dépenses. Nous avons semé un grand jardin."



L'élévateur abandonné de la mine domine Lynn Lake.

Kenaston, Saskatchewan

Le progrès par la débrouillardise

Dans le présent rapport, il est souvent question des centaines de collectivités des Prairies dont l'économie repose largement sur une seule ressource, l'agriculture. Kenaston en est un exemple. Jadis un important centre de services pour les producteurs de grains et les éleveurs de la région, le village continue à dépendre économiquement des exploitations agricoles environnantes. Située à seulement 75 kilomètres (45 milles) au sud de Saskatoon, Kenaston combat avec difficulté plusieurs désavantages. Étant proche de Saskatoon, elle a du mal à lutter contre l'attraction qu'exerce la ville. Comme toutes les zones agricoles, la région se dépeuple lentement depuis 35 ans, car les fermes s'agrandissent, se mécanisent toujours plus et la main-d'oeuvre gagne en efficacité. Le village a reçu un autre coup à la fin des années 60 lorsque la route principale, qui traversait le village, a été remplacée par une voie de dérivation.

Mais malgré ces difficultés, Kenaston a décidé de se battre pour sa survie et elle y réussit. Sa population, qui avait baissé d'environ 25 p. 100 à l'époque de la construction de la nouvelle route, remonte lentement et se situe actuellement à près de 400 habitants. Ses deux silos continuent de recevoir plus de 1,5 millions de boisseaux de grain par année et à composer 15 p. 100 de l'assiette fiscale du village. Kenaston s'est agrandie de plusieurs terrains résidentiels équipés et possède d'excellentes écoles ainsi qu'un secteur commercial actif.

Le village planifie son avenir avec optimisme et s'occupe de son développement d'une façon originale et unique. Ainsi, il s'est désigné comme la "capitale de la poudrerie en Saskatchewan". Ce n'est pas qu'il y souffle plus de tempêtes de neige que dans le reste de la province, ni qu'elles y soient plus fortes, mais simplement le titre n'était revendiqué par personne et Kenaston a voulu se l'approprier le premier. Pour concrétiser cette image de marque, la Chambre de commerce a érigé, au bout de la rue principale, un immense bonhomme de neige en fibre de verre. Selon un habitant de l'endroit, ce fut "une idée plutôt folle qui a permis à Kenaston d'attirer l'attention de toute la presse nationale". Cette méthode assez unique d'implanter une assise touristique semble porter fruit, car de plus en plus de voyageurs s'arrêtent pour regarder cette curiosité. Le village organise également un festival annuel de la poudrerie.

Les promoteurs de la ville fêtent l'unique attraction touristique.

Pour ce qui est du côté plus sérieux de ses efforts, la collectivité a aménagé un nouveau parc industriel dans un endroit idéal, le long de la route principale, avec accès au chemin de fer. Le village espère que les bas prix demandés aux occupants et les dégrèvements fiscaux accordés par la municipalité attireront des industries secondaires liées à l'agriculture, par exemple un transformateur d'aliments ou un fabricant de machines agricoles. Grâce à son Programme de démarrage rapide, la municipalité promet aux entrepreneurs éventuels d'accélérer les formalités et d'approuver les projets rapidement.

La collectivité accomplit tous ces efforts sans l'aide des gouvernements supérieurs. Le programme de développement économique communautaire de la Saskatchewan (décrit à la page 65) ne s'applique pas aux collectivités de petite taille comme Kenaston. Les dirigeants de la collectivité disent que les programmes fédéraux sont trop rigides et ne semblent pas conçus pour les petites collectivités comme la leur. Du reste, ils souhaiteraient qu'on mette au rancart la plupart des programmes actuels de subventions fédérales et qu'on diminue les impôts. "Nous sommes trop axés sur les subventions", disent-ils. Ils aimeraient néanmoins une aide de l'extérieur pour la promotion de leur collectivité.

Kenaston finance ses projets par divers systèmes locaux de collecte de fonds. L'un d'eux consiste en une loterie sportive qui est en train de se propager à toute la province et même au-delà. Les installations de loisirs du village, y inclus un arena, ont été financées de la même manière. "Nous devons tirer notre force de nous-mêmes", nous déclarait M. Michael Sorotski, conseiller municipal. "Les attitudes sont très importantes." A Kenaston, la population a l'énergie et l'attitude voulues et son taux de chômage est presque nul.

Wawota, Saskatchewan

Susciter l'événement

En 1961, quand la compagnie ferroviaire démonta ses rails et plia bagages, tout indiquait que Wawota connaîtrait le sort d'un grand nombre d'autres petites collectivités agricoles de la province qui n'étaient plus qu'un souvenir. La compagnie ferroviaire emporta avec elle les silos à grains, la gare, les charettes et l'équipe de la section, c'est-à-dire une trentaine de personnes. Mais au lieu de capituler devant le malheur, la collectivité décida de faire jouer toutes ses ressources pour sauver la ville. Aujourd'hui, Wawota est une collectivité fière et prospère qui procure à ses habitants une vie de qualité et voit l'avenir avec optimisme. Après le départ du chemin de fer, la localité ne s'est pas laissée aller au dépérissement. Au contraire, la population a augmenté de plus de 40 p. 100 et le nombre des établissements commerciaux s'est sensiblement accru.

Une ville propre et agressive attire les commerces.

Wawota est située dans la partie sud-est de la province, à 26 kilomètres au nord-est du parc provincial de Moose Mountain. Le terrain y est légèrement ondulé et le paysage parsemé de prés et de pentes bordées de peupliers. Ces caractéristiques naturelles et l'existence d'un terreau noir de bonne qualité ont favorisé l'implantation d'une économie agricole diversifiée basée sur la culture du grain, l'élevage des bovins et des porcins et certaines cultures particulières. Cette agriculture mixte pratiquée d'une façon intensive se prête à l'exploitation d'unités agricoles plus petites, ce qui permet à la région d'assurer la subsistance d'une population plus nombreuse. La collectivité a aussi l'avantage d'être située près du parc provincial et à environ 200 kilomètres de la ville la plus proche.

Mais malgré ces avantages, Wawota a dû concurrencer d'autres villes et villages qui cherchaient à se faire une place dans l'économie de la région. "Nous avons eu du mal à convaincre les gens que Wawota valait la peine d'être sauvée", nous a dit un dirigeant de la ville. Les gens étaient découragés, mais ils revinrent de leur déception et commencèrent à se dire : "C'est un bon endroit où habiter." La collectivité fit donc l'inventaire de ce qu'elle avait et de ce qu'elle voulait faire. Elle constata que la ville avait la chance de posséder quelques hommes d'affaires exceptionnels et qu'elle avait aussi une infrastructure permettant d'offrir des services de santé et d'accueillir des personnes âgées. Enfin, la ville avait une population sportive active et des installations sportives de base. Du reste, c'est à cet atout qu'on attribue une grande part du fait qu'elle ait réussi à enrayer son déclin économique. Des tournois de hockey, de baseball et de curling attirent dans la ville des sportifs et leurs familles et nombreux sont ceux qui y reviennent régulièrement. L'autre pilier de la survie de la localité a été le secteur des services de santé. Un hôpital moderne et un foyer pour personnes âgées ont fait de la ville le centre des services de santé de la région.

Quand la collectivité a examiné ses besoins, elle a mis au premier rang l'approvisionnement en eau et les services d'égout. Elle a aménagé des rues et des trottoirs. Il y avait lieu d'améliorer l'image de la ville. De plus, la ville offrait peu de débouchés aux femmes. L'enlèvement de la voie ferrée, qui coupait la ville en deux, facilita l'installation de canalisations d'égout et de distribution de l'eau. La collectivité fit en sorte d'attirer des médecins et des services de santé de qualité. Tablant sur sa réputation sportive, elle attira d'autres événements sportifs régionaux et provinciaux. La communauté artistique augmenta rapidement et compte actuellement sept artistes résidants, une association musicale, un ensemble d'instrumentistes et un spectacle où se produisent divers artistes. La collectivité compte sept églises. Enfin, Wawota a cherché à attirer de jeunes et dynamiques entrepreneurs pour doter la collectivité de nouvelles entreprises commerciales. Tous ces éléments contribuent à faire de la ville une collectivité qui est aussi de plus en plus intéressante pour les retraités.

Ces réalisations sont basées sur une organisation toute particulière. Sous la direction du conseil de ville ou de la Chambre de commerce, des comités de bénévoles sont chargés de projets définis. Ils doivent veiller à ce que chaque projet fasse ses frais. Ainsi, le comité de la patinoire intérieure ne peut pas, à la fin de l'année, demander au conseil de ville d'éponger un déficit. Dans le cas des grands projets, tous les comités unissent leurs efforts. L'un de ces projets a été une campagne de souscription de 500 000 $ pour la construction d'un foyer pour personnes âgées. Mais malgré ces succès, la collectivité aimerait recevoir de l'aide pour faire des études de faisabilité, attirer de nouvelles entreprises et aider les entrepreneurs à réaliser des projets d'immobilisations.

Uranium City, Saskatchewan

Une lutte inégale

Ce n'est pas l'uranium, mais l'or qui donna naissance à la première collectivité établie dans la région d'Uranium City. Il s'agissait d'un campement minier situé à Goldfields, à quelques kilomètres au sud-ouest du lieu où allait s'élever plus tard Uranium City. L'exploitation de la mine d'or Box commença en 1938. Cette mine et une centrale hydro-électrique assuraient la subsistance d'une ville d'environ 1000 habitants. Toutefois, la faible teneur du minerai et des problèmes de relations de travail causés par les exigences de la deuxième guerre mondiale forcèrent la mine à fermer ses portes en 1942. La ville fut alors pratiquement abandonnée.

En 1943, le gouvernement expropria la compagnie Eldorado Nuclear Limited et lui conféra le droit exclusif de faire la prospection des minéraux radioactifs au Canada. Une bonne partie de cette prospection était centrée sur la région de Beaverlodge, dans le Nord de la Saskatchewan, où était située l'ancienne ville de Goldfields. Au cours des années qui suivirent, environ 20 compagnies entreprirent l'exploitation d'une trentaine de mines dans un rayon de 50 kilomètres autour de ce qui allait devenir Uranium City.

Le gouvernement provincial préconisa la création d'un centre qui desservirait toutes les mines de la région. Les compagnies minières acceptèrent. En 1951, on conçut et planifia une collectivité minière appelée provisoirement Mineral City. Cette localité allait être l'une des plus isolées du pays, étant située à plus de 650 kilomètres de Prince Albert ou d'Edmonton. On recommanda aux promoteurs de construire une collectivité attrayante qui puisse accueillir une population stable et lui offrir les services voulus. Cette recommandation fut mise en oeuvre et donna naissance à la ville d'Uranium City, qui devint le centre urbain le plus développé dans le Nord de la Saskatchewan.

Le destin de la ville se confondit avec celui de l'industrie de l'uranium. De 1953 à 1983, sa population fluctua. En 1958, elle atteignait son maximum, soit 4500 habitants, mais en 1965, elle était tombée à 2000 habitants. Toutefois, au cours des années 1970, les profits d'Eldorado augmentèrent. La compagnie prévoyait encore 20 à 25 années de production. En 1978, elle dépensa plus de 100 millions de dollars pour agrandir la mine et l'usine, construire des habitations, aménager des installations d'aviation et construire des centrales électriques. Mais déjà, des signes avant-coureurs se profilaient à l'horizon. La teneur du minerai diminuait en même temps que les prix baissaient. La productivité tomba à 40 p. 100 de ce qu'elle était en 1968. De plus, on avait découvert, dans une autre région du Nord de la Saskatchewan, de nouveaux gisements d'uranium à forte teneur qui se prêtaient à une exploitation en surface. Le 2 décembre 1981, la compagnie annonçait qu'elle cesserait son activité le 30 juin 1982.

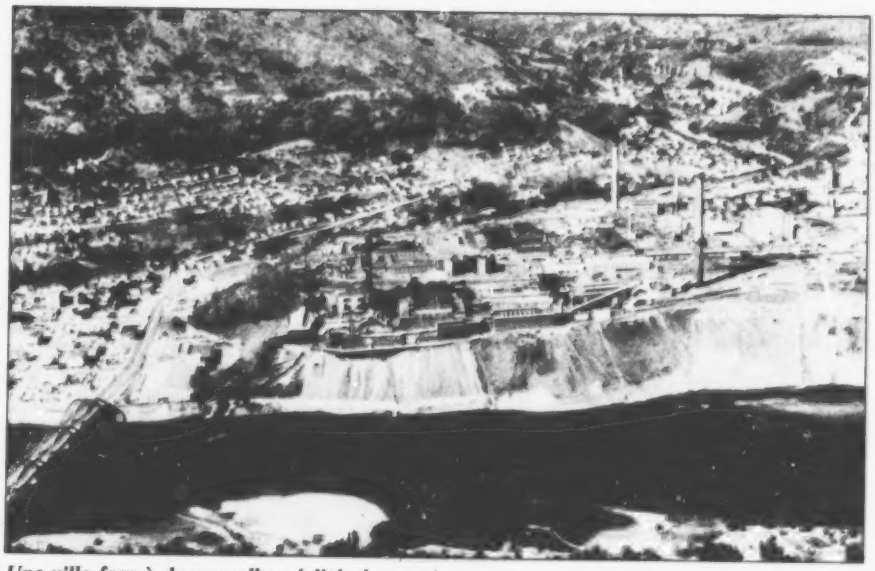
Trois des quelques centaines de maisons abandonnées d'Uranium City.

Cette nouvelle suscita autant de découragement que d'espoir dans la collectivité, découragement à la perspective d'un chômage massif et espoir qu'un événement viendrait sauver la localité. En fait, rien n'arriva. Un groupe de travail chargé de chercher des solutions n'en trouva aucune. La plupart des habitants de la ville profitèrent des prestations de déménagement et des programmes de counselling d'emploi, de recherche d'emploi et de recyclage. Ils murèrent leur maison et leur magasin et partirent. Des centaines de milliers de dollars en avoir propre s'envolaient ainsi en fumée.

Aujourd'hui, Uranium City n'est que l'ombre de ce qu'elle fut. Sa population est d'environ 250 habitants, des autochtones pour la plupart. Des centaines de maisons qui ne dépareraient les banlieues d'aucune autre ville gisent là, murées et victimes des vandales. Les magnifiques écoles et les autres édifices de la ville sont déserts et se détériorent. Seuls l'hôpital et quelques entreprises de service fonctionnent encore. Uranium City a reçu son arrêt de mort, mais ses derniers habitants refusent de la quitter. Certains de ceux qui étaient partis sont revenus. Le taux de chômage y est de 60 à 70 p. 100. Ses habitants se sont regroupés pour chercher des solutions. Les idées ne manquent pas. On parle surtout d'activités reliées à la pêche, mais les promoteurs se heurtent à des obstacles de transport et de réglementation. On demande la construction d'une route qui relierait la ville à la rive sud du lac Athabaska et l'établissement d'un centre de formation. Il est improbable qu'Uranium City retrouve, du moins dans l'immédiat, la prospérité qu'elle connaissait naguère, à moins que, par un retour ironique des choses, l'industrie d'extraction de l'or, qui lui avait donné naissance, ne vienne la sauver.

Trail, Colombie-Britannique

Secouer la satisfaction béate



Une ville face à de nouvelles réalités économiques.

Pendant plus de 70 ans, les mines Sullivan, à Kimberley, en Colombie-Britannique, occupèrent une position dominante sur les marchés mondiaux du plomb et du zinc. Sept villes et villages — Trail, Rossland, Warfield, Castlegar, Montrose, Salmo, Fruitvale — et deux circonscriptions électorales rurales tiraient leur subsistance de la mine et de sa fonderie. Durant les années 1930, la mine et la collectivité apportaient à la province de 25 à 30 p. 100 de ses recettes totales. A son apogée, la mine employait 4000 travailleurs.

Aujourd'hui, les réserves de minerai sont presque épuisées et la compagnie, qui exploite également une usine de produits chimiques et d'engrais dans la région, est encore sous l'effet de plusieurs chocs économiques. En 1985, elle a connu une perte de 97 millions de dollars, somme considérable qui est venue grossir une dette à long terme déjà lourde. Plus récemment, elle a changé de propriétaire. Afin d'éponger ses pertes, la compagnie a pris plusieurs mesures pour réduire ses coûts. A la fin des années 1970, elle a réalisé une modernisation massive de son affinerie de zinc au coût de 210 millions de dollars. Maintenant, elle a un urgent besoin de moderniser son affinerie de plomb vieillissante, une opération qui coûtera une somme encore plus grande. Pour convaincre la compagnie de rester au Canada, le gouvernement fédéral lui a offert 79 millions garantis par une émission d'actions privilégiées. Cette somme, à quoi s'ajouteront 55 millions de dollars versés par la province aux termes d'une entente analogue, permettra à la compagnie de moderniser son affinerie de plomb.

Pour remplacer sa source de minerai, la compagnie prévoit exploiter de riches gisements qu'elle possède à 350 kilomètres au nord de Nome, Alaska, et dont la longévité est estimée à 50 ans. Cette mine, appelée mine Red Dog, produira des concentrés qui seront envoyés aux affineries de plomb et de zinc de Trail. Le tout transformera son exploitation et modifiera sensiblement le rôle de la compagnie comme base de l'économie de la région de Trail.

Ces rajustements ont fait sentir leurs effets tout récemment. En mars 1986, la compagnie a annoncé le licenciement de 325 travailleurs, c'est-à-dire 10 p. 100 du personnel qu'il lui restait, ce qui a porté à 1800 le nombre des travailleurs licenciés depuis le début des compressions de personnel. De plus, la compagnie a réduit les dons qu'elle versait à un grand nombre de causes et d'activités locales, contributions qu'on considérait comme allant de soi depuis des années.

L'évolution de la situation économique exerce également un effet sur l'attitude de la collectivité. Avec un taux de chômage officiel de 14 p. 100, que les observateurs locaux estiment probablement plus près des 25 p. 100, la collectivité reconnaît qu'elle ne peut plus compter sur son principal employeur comme unique soutien de son économie. A titre de première mesure, elle a établi un comité d'action économique communautaire, qui est une organisation régionale chargée d'étudier des options économiques de remplacement. Pour y parvenir, il compte sur les points forts de la collectivité. L'un d'entre eux est son passé glorieux dans le domaine des sports. La collectivité a déjà tenu des événements sportifs majeurs et elle en projette d'autres. Un grand nombre de personnes de l'extérieur de la région viennent assister à ces événements dans la "ville des champions".

De plus, le comité envisage une augmentation éventuelle de l'activité touristique et espère qu'on ajoutera de nouveaux produits à la gamme des produits de haute technologie actuellement fabriqués par une division de la compagnie minière. Une subvention de 100 000 $ au titre du programme Développement des collectivités permettra à la localité d'évaluer ses possibilités et de formuler des idées qui pourraient lui valoir une somme additionnelle de 2,3 millions de dollars aux termes du programme.

Le bureau de développement communautaire de la collectivité encourage les citoyens à participer à son évaluation des points forts et des besoins de la collectivité et à sa définition des objectifs et des possibilités. Quoique sérieuse, la situation n'est pas encore désespérée. Quand elle aura terminé son programme de modernisation, la compagnie offrira à Trail environ 2 500 emplois permanents bien rémunérés. Environ 80 p. 100 des recettes fiscales de la collectivité proviennent encore de la compagnie et ce pourcentage ne changera probablement pas beaucoup. La localité croit qu'elle est sur le chemin du redressement économique et elle a une bonne idée de l'orientation qu'elle veut prendre. "Les solutions sont là", nous disait Ken Georgette, président du syndicat 480 des Métallurgistes unis d'Amérique. "Tout ce qu'il nous faut, c'est quelqu'un qui puisse les faire réussir. Nous arriverons à des résultats par la collaboration et l'effort."

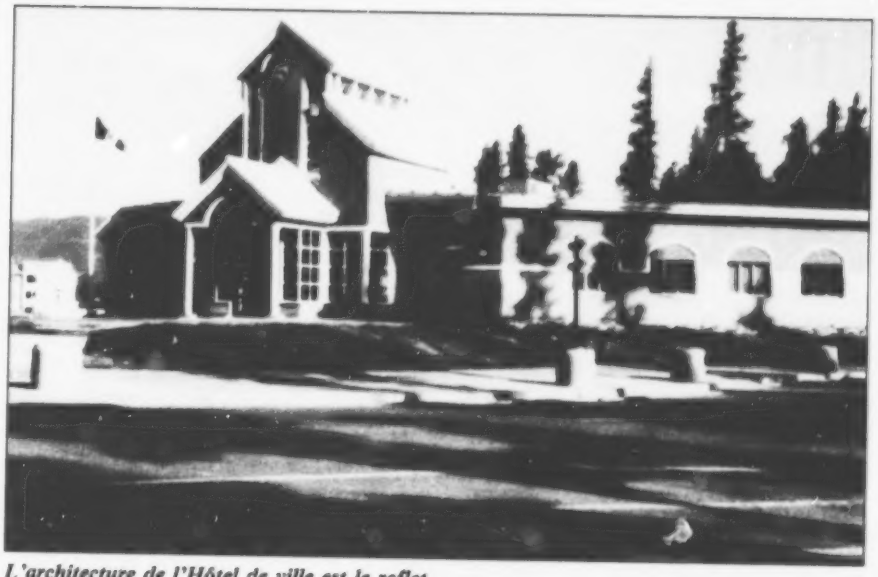
Tumbler Ridge, Colombie-Britannique

Une expérience de planification intégrale

Blottie entre deux crêtes des Montagnes rocheuses, dans le nord-est de la Colombie-Britannique, Tumbler Ridge est l'une des plus récentes collectivités canadiennes qui ait été entièrement planifiée. Dans des lieux où, il y a cinq ans, ne circulaient que des animaux sauvages vit maintenant une ville de 5000 habitants construite pour les travailleurs de deux mines de charbon et leurs familles. L'économie de Tumbler Ridge dépend de ces deux mines qui produiront ensemble, au cours des 15 prochaines années, 100 millions de tonnes de charbon de métallurgie. Les réserves de charbon de la région ont une longévité prévue d'au moins 200 ans.

La décision de construire une ville a été prise en 1981 quand on s'est rendu compte qu'il ne serait pas possible de faire venir des travailleurs des deux localités les plus proches, Chetwynd et Dawson Creek, qui sont à plus de 100 kilomètres des mines. Les planificateurs avaient également écarté l'idée de loger les travailleurs dans des camps où ils viendraient passer sept jours à la fois. On décida qu'une collectivité nouvelle, dotée de toutes les installations nécessaires, attirerait et permettrait de conserver un personnel stable. La planification de la ville a été grandement influencée par la volonté d'en faire un endroit où l'on aimerait vivre. L'emplacement a été choisi en fonction de ses qualités esthétiques : une pente donnant sur le sud et offrant une vue des montagnes au sud-ouest. C'est peut-être la seule ville au Canada dont on ait testé un modèle à l'échelle dans une soufflerie aérodynamique.

Tumbler Ridge possède actuellement un centre commercial, un parc commercial, un parc industriel, huit immeubles d'habitations de 50 appartements chacun et environ 800 maisons. On y trouve aussi un centre communautaire de 10 millions qui comprend une patinoire à glace artificielle, une glace de curling, une bibliothèque, des salles de conférence, un centre pour les jeunes, une garderie, un salon et un restaurant. La localité possède également un hôtel de ville d'un caractère tout à fait distinctif, un bâtiment de travaux publics, une caserne de pompiers et des locaux de la GRC.



L'architecture de l'Hôtel de ville est le reflet d'une communauté distincte.

Malgré la planification dont la ville a fait l'objet, on y trouve quelques lacunes, ce qui a fait dire au maire de la ville, M. Michael Caisley : "Si nous avions la possibilité de tout recommencer, nous sauterions sur la chance qui nous serait ainsi donnée de jouer un rôle majeur dans le développement de la localité". Des cadres du syndicat affirment que les planificateurs n'ont pas tenu compte des besoins d'un personnel qui travaille par postes et que la collectivité a une "ville de jour" et une "ville de nuit" alors que les services et les installations ne fonctionnent que pour la "ville de jour". Les hommes d'affaires locaux disent que dans un climat aussi froid que celui de Tumbler Ridge, un centre commercial fermé aurait été plus convenable pour le magasinage et comme centre de convergence communautaire que les magasins donnant actuellement sur la rue. Le centre de loisirs fait également l'objet de critiques parce qu'il manque de salles de conférence convenables et d'installations pour la natation. On considère également comme une lacune le manque d'habitations pour les employés qui ne travaillent pas à la mine.

Tous s'accordent à dire que, quand on planifie une ville comme Tumbler Ridge, cette planification devrait être faite par des gens qui connaissent bien la vie dans une collectivité reculée du nord. Toutefois, on est généralement d'accord avec les propos d'un cadre de la compagnie qui nous a dit que "pour la majorité des habitants, la ville, comme collectivité minière, est un bon endroit où habiter".

On estime que les deux mines finiront par employer respectivement 1 600 et 980 employés. Actuellement, elles en comptent 1 300 et 450 respectivement, dont environ 50 p. 100 sont des travailleurs spécialisés. Le salaire moyen est de 36 000 $ par année. Il n'y a pratiquement pas de chômage dans la collectivité, sauf parmi les femmes, pour lesquelles il n'y a pas beaucoup de débouchés. Cependant, il y a une certaine insécurité. Le contrat conclu avec les Japonais vient à échéance en 1987 et l'issue des discussions pour son renouvellement est imprévisible, à un moment où le marché mondial du charbon est quelque peu en baisse. On a déjà commencé des efforts de diversification de l'économie. La chute d'eau la plus élevée du pays se trouve dans les environs et elle offre de très réelles possibilités comme attraction touristique. La région possède une abondante réserve de bois qui pourrait susciter une industrie d'exploitation forestière. Une étude a d'ores et déjà été entreprise sur ces projets et d'autres idées de développement économique.

Sooke, Colombie-Britannique

Des emplois sauvés par le syndicat et les travailleurs

Les travailleurs-propriétaires du moulin ont une scierie efficace.

La petite localité de Sooke est blottie dans un paysage pittoresque à environ 40 kilomètres au nord de Victoria. Une partie de la population travaille dans la capitale, mais la ville vit surtout de l'exploitation forestière. L'employeur principal de la collectivité est la compagnie Lamford Forest Products Ltd., une entreprise tout à fait unique car elle appartient entièrement à ses employés.

De 1951 à 1984, cette scierie appartenait à la Sooke Forest Products Ltd., une compagnie privée. En 1966, cette compagnie avait acquis la Lamford Cedar Mills, une entreprise de New Westminster où était encore dégrossi le bois de construction d'abord grossièrement équarri à Sooke. La compagnie obtint de bons résultats financiers jusqu'en 1980, alors que l'industrie forestière commença à décliner en même temps que le marché du bois de construction dégringolait. La compagnie avait alors une dette de près de 50 millions de dollars, dont une partie avait servi à payer un programme majeur de modernisation qui avait fait de la scierie de Sooke l'une des plus efficaces en Amérique du Nord.

La baisse du marché, la lourde dette de la compagnie et des taux d'intérêt atteignant jusqu'à 24 p. 100 se conjuguèrent pour empêcher l'entreprise de respecter ses obligations financières. En juillet 1984, la banque lui retira son appui, ce qui força les deux scieries à fermer. Un accord provisoire entre la banque et la compagnie permit aux scieries de réouvrir leurs portes pour que la compagnie puisse transformer et écouler les stocks existants. Cette opération se termina en novembre 1984 et la compagnie fut alors placée sous séquestre. Les 300 travailleurs mis au chômage faisaient face à un avenir incertain dans un marché du travail défavorable.

Pendant plusieurs mois, la banque chercha à vendre la scierie, mais elle ne trouva pas d'acheteur acceptable. Entre-temps, le Syndicat international des travailleurs du bois, préoccupé par la perte éventuelle de 300 emplois, s'efforça d'empêcher que la compagnie soit mise en faillite. Si tel eut été le cas, les éléments d'actif de l'entreprise auraient pu être vendus un à un et les scieries auraient fermé pour de bon. Le syndicat demanda au gouvernement fédéral d'empêcher cette éventualité, faisant valoir qu'il risquait d'en coûter de 6 à 10 millions de dollars par année en prestations d'assurance-chômage. Le syndicat n'eut pas de réponse.

Un entrepreneur de l'extérieur invita le syndicat à participer à une offre de rachat, mais le syndicat jugea la proposition inacceptable. On conseilla alors au syndicat et à ses membres d'acquérir toute l'entreprise. L'idée fut approuvée et un plan d'action élaboré. On s'adressa au commissaire des industries critiques, qui aida grandement le syndicat à réunir tous les éléments nécessaires à cette acquisition. Il fallait obtenir des prêts bancaires (d'une autre banque), des capitaux d'exploitation, des dégrèvements fiscaux municipaux, un prêt de la Société de développement de la Colombie-Britannique et des contributions des employés. (On trouvera, à la page 64, une description des fonctions du commissaire des industries critiques.) Chaque travailleur fut invité à prendre une participation d'au moins 12 500 $ dans la nouvelle entreprise. Ces actions seraient payées par une retenue de 25 p. 100 opérée sur les salaires jusqu'à ce que la somme voulue soit rassemblée. Les travailleurs n'auraient aucune augmentation de salaire, à part celles qui seraient pratiquées dans l'ensemble de l'industrie, jusqu'à ce que les prêts soient payés. L'offre fut acceptée par la banque et les autres intéressés.

Après un arrêt de 15 mois, les scieries recommencèrent à fonctionner. Tous les anciens employés, sauf 45, furent réembauchés. La scierie de Sooke est encore l'une des plus efficaces en Amérique du Nord et la nouvelle compagnie a un bilan de profits enviable. Bob Anderson, le vice-président et directeur général de la scierie de Sooke, se demande si l'on n'aurait pas pu simplifier le processus. "Nous nous sommes heurtés à bien des murs. Tout ce qu'il nous fallait, c'était une garantie bancaire, non des subventions. Les gens du gouvernement fédéral sont venus examiner le projet et il leur a plu, mais rien ne s'est passé. Pour être utile, l'aide doit venir rapidement."

Chemainus, Colombie-Britannique

Du sciage à la peinture

Lorsque la récession toucha l'industrie forestière de la Colombie-Britannique, au début des années 80, Chemainus avait tout pour devenir une ville fantôme. Cette localité de la côte est de l'île de Vancouver avait pour principale industrie une scierie inefficace fonctionnant depuis 56 ans. L'entreprise avait annoncé qu'elle fermerait ses portes après avoir subi une série de pertes d'un montant total de 16 millions de dollars. Sa main-d'oeuvre vieillissante se composait surtout de travailleurs non spécialisés. "Leurs qualifications se limitaient à sortir le bois des chaînes de sciage", nous disait un ancien cadre de la scierie. La valeur des immeubles tombait en chute libre et les entreprises commerciales fermaient.

Aujourd'hui, Chemainus est une collectivité florissante et un exemple de ce que peut produire une collaboration étroite entre le gouvernement régional, la province, la collectivité et une entreprise. Le tournant se produisit dès 1979 quand M. Graham Bruce, maire du district de North Cowichan, qui comprend la ville de Chemainus, présenta un projet de revitalisation du centre-ville, auquel on affecta 260 000 $. La localité utilisa cette somme et des fonds versés par le gouvernement provincial pour construire de nouveaux trottoirs et améliorer la rue principale, afin de rendre le centre-ville plus attrayant. Pour sa part, le secteur des affaires dépensa 200 000 $ pour poser, le long des trois quadrilatères de la rue principale, des panneaux en cèdre à la devanture des magasins, des auvents, des massifs de fleurs et des enseignes en bois sculpté.

Mais pour le coordonnateur du projet, ce n'était pas la solution. Il voulait quelque chose d'unique. Il avait vu en Europe de grandes peintures murales qui attiraient les touristes. Il lui fallut vaincre une opposition considérable avant qu'on engage un artiste de Victoria qui fut chargé de peindre un grand tableau sur le mur d'un édifice. Le tableau représentait une scène des premiers temps de la ville. L'idée gagna en intérêt et à l'été de 1983, la ville organisa un festival de peintures murales qui attira un grand nombre d'artistes et 20 000 touristes. Bientôt, des galeries d'art et des boutiques pour les touristes s'installèrent dans un ancien entrepôt et dans une salle désaffectée. Maintenant, des autobus amènent chaque jour des touristes venus voir les nombreuses peintures murales qui décorent de nombreux bâtiments de la ville.

Une large et imposante peinture murale attire des autobus bondés de touristes.

D'autre part, en 1984, une nouvelle scierie vint remplacer celle qui avait fermé en 1982. Cette usine moderne et efficace n'emploie que 144 travailleurs, comparativement à 600 pour l'ancienne. Mais elle permettra à Chemainus de conserver sa vocation forestière traditionnelle. De plus, la présence de cette scierie a attiré dans le parc industriel de la ville d'autres entreprises plus petites de transformation du bois.

Mais la revitalisation de la ville ne s'est pas faite sans difficultés. Même si un grand nombre des travailleurs de l'ancienne scierie ont touché une indemnité de licenciement, la plupart n'ont pas pu trouver un autre travail en raison de leur âge et de l'insuffisance de leurs qualifications. Un représentant du syndicat nous a dit qu'aucun employé de plus de 50 ans n'avait été engagé par la nouvelle scierie et que même de jeunes anciens employés, qui avaient déménagé ailleurs, n'avaient pas pu trouver de travail. Les emplois dans les nouvelles entreprises de service sont généralement peu rémunérés et certains sont saisonniers. Un petit nombre seulement des anciens travailleurs de la scierie ont trouvé du travail dans le secteur des services. Quelques-uns ont lancé leur propre entreprise, d'autres ont trouvé du travail dans les petites entreprises qui se sont installées dans le parc industriel, certains ont pris leur retraite et quelques-uns vivent de l'assistance sociale.

Après tous ces changements, Chemainus est une collectivité vivante et en pleine croissance de 4 000 habitants. Certains de ceux qui viennent visiter la ville décident d'y rester et de lancer leur propre entreprise. D'autres choisissent d'y prendre leur retraite. Les habitants de la ville sont fiers de vivre dans ce qu'ils appellent "la plus vaste galerie d'art en plein air au Canada".

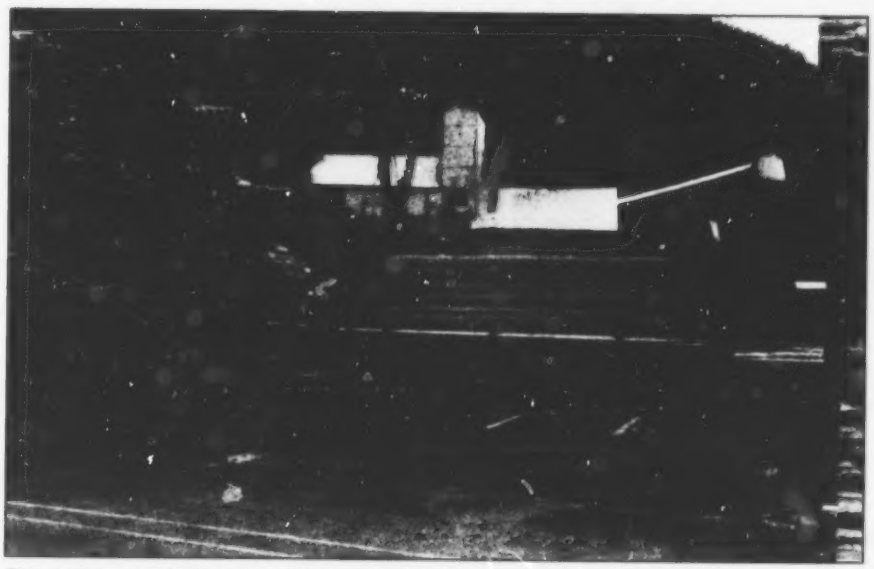
Tahsis, Colombie-Britannique

Le défi de l'isolement et de l'incertitude

Les 2 000 habitants de Tahsis savent très bien ce que c'est qu'être isolé et dépendre d'une industrie principale. Située sur la côte ouest de l'île de Vancouver, cette localité n'est reliée au reste du monde que par une route en gravier de 43 milles de long menant à Gold River. Le principal employeur de la ville est une scierie qui donne du travail à environ 500 employés. Mais l'existence de la ville est précaire, car la compagnie a annoncé que cette vieille scierie serait fermée au début de 1987 et remplacée par une scierie plus petite et plus efficace qui emploiera 120 travailleurs de moins.

La localité n'a pas certaines commodités que d'autres collectivités permanentes considèrent comme allant de soi, comme des rues asphaltées et des trottoirs. Mais elle a un hôpital, un médecin, un gymnase, une banque et la plupart des magasins de détail habituels. La majorité des habitants de Tahsis aiment l'endroit et voudraient y rester. Ils donnent comme raison l'absence de bruit et de pressions comme il y en a dans les grands centres, l'immensité et la beauté de la nature et les rapports de bon voisinage des gens entre eux.

Devant l'incertitude de son avenir, la ville a récemment formé un groupe de travail qui cherche très activement des solutions. Auparavant, elle avait adopté un plan quinquennal qui prévoyait la réalisation de plusieurs améliorations et l'installation de divers services. Maintenant, la diminution de l'assiette fiscale ne le permettra pas. La localité perdra près de 400 000 $ en recettes fiscales par suite de la fermeture de la scierie. "Comme nos ressources financières sont limitées", nous a dit le maire, M. Thomas McCrae, "nous ne pouvons pas engager quelqu'un qui puisse nous orienter dans la bonne direction. Que faire ? Quelle direction prendre ? Quels sont les programmes à notre disposition ?" Ce sont là des questions très importantes pour la collectivité.



Une communauté dépendant totalement du bois.

La ville a déjà établi qu'elle pourrait accueillir de nouvelles entreprises capables de créer une trentaine d'emplois, à condition qu'on puisse trouver le capital de risque voulu. Dans le secteur de la pêche, on estime qu'il serait possible de vendre des produits aux pays en bordure du Pacifique. Il se pourrait aussi que la nouvelle scierie prévue attire des entreprises connexes. La région offre un approvisionnement de 50 ans en excellent bois de construction de la première génération.

La municipalité a demandé au gouvernement de la province une révision de la structure fiscale des collectivités mono-industrielles. Elle a fait valoir que les dispositions actuelles ne sont pas satisfaisantes pour la ville parce que celle-ci, tout en rapportant environ 22 millions de dollars en taxes et redevances aux paliers supérieurs de gouvernement, n'obtient en retour que 120 000 $ en subventions inconditionnelles. La ville a fait valoir que cette somme était insuffisante pour qu'elle puisse fournir les services voulus. Ainsi, à cause des précipitations élevées (plus de 200 pouces par année en moyenne), la ville s'efforce, non sans difficultés, de maintenir ses services intérieurs de loisirs. Entretemps, Tahsis reste l'une des collectivités les plus taxées de l'île.

La ville estime qu'elle pourrait prendre des mesures pour résoudre certains de ses problèmes, mais qu'elle a besoin d'aide, notamment pour réaliser des études de faisabilité, aménager un port de plaisance et un quai capable de recevoir des océaniques et améliorer son système routier pour offrir aux touristes une voie périphérique et faciliter le transport des marchandises apportées dans la localité ou sortant de celle-ci. La ville a également besoin d'aide en matière de pêche commerciale. Enfin, elle a surtout besoin de données et d'aide pour pouvoir formuler ses idées d'une manière propre à en favoriser la promotion.

Programmes et initiatives

Nous avons mentionné plusieurs programmes qui trouvent une application dans le processus d'adaptation des collectivités mono-industrielles en difficulté. Certains ont un champ d'application plus vaste et n'ont pas été conçus expressément pour ces collectivités, mais ils comportent des éléments applicables à leur situation particulière. La liste qui suit ne constitue pas une énumération complète des programmes existants, mais plutôt une description de diverses approches.

Il convient de noter que presque toutes les collectivités consultées avaient, sous une forme ou sous une autre, un organisme de développement économique ou commercial. La structure, la taille, les objectifs et les autres caractéristiques de ces organismes sont si divers qu'il serait impossible de les englober tous dans une même définition. Les détails sur chacune des collectivités étudiées sont donnés dans la partie portant sur nos rencontres avec ces collectivités (page 41 et suivantes).

Développement des collectivités

Le programme Développement des collectivités a été annoncé par le gouvernement fédéral, en juin 1985, dans le cadre de la Stratégie de planification de l'emploi administré par Emploi et Immigration Canada. On l'a présenté comme un programme visant à aider les collectivités victimes de licenciements massifs et de fermetures d'entreprises ou les collectivités aux prises avec un déclin économique, mais qui offrent un bon potentiel de croissance et de développement. Le programme allait être axé sur la prévision des changements et non sur l'application de mesures après coup. Les résultats prévus naîtraient d'une approche faite de souplesse et de collaboration avec la collectivité visée et accordant une grande importance à la création d'emplois permanents et de petites entreprises.

Le programme a pour objectif "d'aider les collectivités à définir, à élaborer et à mettre en oeuvre des mesures propres à aider les gens à

s'adapter à leur environnement économique et à accroître l'emploi". Pour être admissible, une collectivité doit avoir depuis longtemps un taux de chômage élevé par rapport au reste de la province ou encore être en train de perdre ou prévoir perdre sous peu des emplois permanents par suite d'une compression substantielle de personnel. De plus, le Cabinet peut désigner comme admissibles au programme certaines collectivités ayant besoin d'une aide financière additionnelle en raison de problèmes économiques particulièrement aigus.

Le choix des collectivités est sous la responsabilité du ministre d'Emploi et Immigration. Une fois qu'une collectivité est choisie, on forme un comité dans le cadre duquel les groupes locaux travailleront en collaboration. Le comité comprend des représentants du secteur des affaires, des travailleurs, du gouvernement et de la municipalité. Une somme de 200 000 $ sur une période de 2 ans peut être mise à la disposition du comité alors qu'il évalue les problèmes économiques de la collectivité et qu'il développe des opportunités d'emploi et des mesures d'adaptation au niveau des travailleurs.

Après avoir analysé les problèmes de la collectivité et formulé des solutions éventuelles, le comité indique à Emploi et Immigration Canada ses projets de développement et recommande les programmes les plus appropriés parmi ceux qui sont disponibles. Les options dans le cadre du programme de Développement des collectivités sont les suivantes : subventions pour inciter un travailleur au chômage à devenir son propre patron (180 $ par semaine jusqu'à concurrence de 52 semaines), création d'un Centre de création d'entreprises pour fournir des conseils et des prêts aux petites entreprises afin de créer des emplois permanents additionnels dans le secteur privé, création d'un Fonds d'initiatives de la collectivité pour appuyer les propositions originales et innovatrices ne pouvant être supportées par d'autres programmes gouvernementaux et présentées par la collectivité en vue d'accroître l'emploi et de rétablir l'économie, subvention de réinstallation et de prospection pour aider les travailleurs et les personnes victimes d'une fermeture d'entreprise ou d'un licenciement à trouver un emploi ou à avoir accès à de meilleurs débouchés et, enfin, paiement direct de services de formation dans des établissements pour donner aux travailleurs une formation professionnelle qui puisse leur permettre d'acquérir les qualifications nécessaires et d'augmenter leurs gains et leurs chances d'emploi.

En 1986-87, le programme Développement des collectivités avait un budget de plus de 100 millions de dollars. En février 1987, 100 collectivités avaient été désignées et on annonça qu'elles recevraient de l'aide dans le cadre du programme. Plusieurs de ces collectivités ont depuis choisi des options de programme parmi les cinq décrites ci-haut.

La Caisse de prévoyance des collectivités minières — Manitoba

La Caisse de prévoyance des collectivités minières du Manitoba est un fonds établi en vertu de la loi sur les taxes minières de la province, ce qui en fait la seule caisse du genre établie par une mesure législative au Canada. Une fois par année, le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser que soit transféré à la caisse jusqu'à trois pour cent des redevances minières perçues par la province au cours de l'année. Le ministère des Finances de la province est le gardien de la caisse, mais c'est le ministère de l'Énergie et des Mines qui reçoit et examine les demandes d'utilisation des fonds.

Ces fonds peuvent être employés "pour le bien-être des habitants et la création d'emplois dans une collectivité minière atteinte par la suspension totale ou partielle des activités d'une mine ou sa fermeture à la suite de l'épuisement du gisement".

La caisse a été établie en 1970. Depuis lors, elle a versé des fonds aux collectivités de

Wabowden et de Lynn Lake à la suite de la fermeture permanente de leurs mines et aux collectivités de Leaf Rapids et de Thompson à la suite de la suspension prolongée des activités de leurs mines. Ces collectivités ont utilisé ces fonds pour compenser en partie la diminution de leurs recettes fiscales, éteindre des dettes d'infrastructure ou appuyer des projets de création d'emplois.

La province aide également les collectivités mono-industrielles via le Fonds d'emploi du Manitoba. Un prêt de 10 millions de dollars du Fonds aida une entreprise à creuser plus creux la mine Ruttan à Leaf Rapids. La Caisse de prévoyance des collectivités minières absorba le coût des intérêts pour une période prédéterminée. La Caisse de prévoyance des collectivités minières a également financé un séminaire de développement économique tenu à Lynn Lake, l'engagement d'un agent de planification et de développement économique ainsi que d'autres initiatives économiques. Les cadres qui administrent la caisse disent que sa force tient à sa flexibilité.

Le Service de protection des emplois — Nouveau-Brunswick

Le Service de protection des emplois (SPE) du Nouveau-Brunswick a été institué il y a quatre ans, lorsque la ville de Chatham fut victime de la fermeture d'une base des Forces canadiennes située tout près. Depuis ce temps, alors que d'autres industries ont fermé leurs portes ou diminué leurs activités, on a recouru à cet organisme pour aider des travailleurs et des collectivités à traverser la phase d'adaptation économique.

Le SPE a pour mandat de "mobiliser les ministères intéressés afin que soit défini rapidement tout problème menaçant des emplois et que soient employées toutes les mesures applicables pour empêcher des licenciements permanents et des fermetures d'entreprises".

Le SPE est un agent de coordination et de facilitation capable de réagir rapidement et efficacement à une situation menaçant des emplois. Il s'acquitte de cette tâche en affectant globalement les ressources de l'État à la solution d'un problème et en déterminant les mécanismes gouvernementaux qui doivent intervenir dans cette solution.

Comme le SPE est un organisme de réaction à des situations, il a défini un certain nombre de situations susceptibles d'entraîner sa participation. Ainsi, il peut intervenir lorsqu'un ministère est incapable de réagir devant un problème parce qu'une loi, des règlements ou ses pratiques et procédures l'en empêchent. Il peut intervenir aussi lorsqu'un ministère ne peut pas réagir à une situation critique suffisamment à temps pour empêcher des licenciements ou une fermeture ou encore lorsque plus d'un ministère participe à la recherche d'une solution. Le SPE peut intervenir également lorsque la solution exige la participation du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, que le problème ne relève pas d'un ministère en particulier, que la situation menaçant les emplois atteint aussi la structure économique de la municipalité ou de la région, que le problème se pose dans un secteur qui porte sur l'ensemble de la province ou qu'il concerne une filiale d'une grande compagnie dont le siège social est à l'extérieur du Nouveau-Brunswick. De plus, le Premier ministre peut, au besoin, charger le groupe de certains projets.

A titre d'agent de facilitation, le SPE a accès aux spécialistes de divers ministères et peut leur confier des tâches à titre prioritaire. Comme organe de coordination, il adopte une approche d'équipe pour la solution des problèmes, comptant sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental pour établir la souplesse qui lui permettra d'intervenir rapidement et positivement.

Le SPE agit actuellement dans deux régions mono-industrielles décrites ailleurs dans le pré-

sent rapport, celle de Restigouche et celle de Shippegan (voir les pages 46 et 47). Il encourage et appuie la formation de comités locaux de comté qui cherchent à créer des activités économiques dans leurs collectivités. Le gouvernement n'est pas représenté dans ces comités, sauf par des personnes-ressources.

"Il s'agit simplement de réagir rapidement et avec souplesse", nous disait Bill Dryden, gérant du SPE. "Quand il faut tenir compte d'un trop grand nombre de critères, les coûts montent presque toujours".

Le Commissaire des industries critiques — Colombie-Britannique

Le bureau du Commissaire des industries critiques a été institué en 1985 aux termes de la loi sur les industries critiques (Critical Industries Act). Cette loi prévoyait la création d'un mécanisme chargé de promouvoir la rentabilité et la survie de certaines industries critiques de la Colombie-Britannique. Son but était d'aider ces industries à retrouver leur capacité concurrentielle et à réaliser leur capacité de croissance dans un marché mondial où la concurrence est vive.

Par cette initiative, le gouvernement reconnaissait que certaines industries étaient critiques pour le bien-être économique futur de la province, d'une région ou d'une localité. Tous les secteurs industriels peuvent être visés par cette loi, mais la désignation a été jusqu'à présent limitée à trois secteurs : les producteurs dans les industries minières, forestières et d'acier comme matière première. La désignation d'un secteur ne signifie pas que toutes les entreprises appartenant à ce secteur ont automatiquement droit à une aide en vertu de cette loi. C'est le Commissaire des industries critiques qui détermine quelles entreprises seront aidées, compte tenu de leur importance pour une localité donnée ou pour l'ensemble de la province. Les chances de survie de l'entreprise sont également un critère important.

La loi est appliquée par un commissaire indépendant habilité à examiner les demandes de soutien et d'assistance présentées par les entreprises des secteurs désignés et à choisir celles qui pourraient tirer profit d'une intervention. Le commissaire détermine les rajustements à opérer pour rétablir ou accroître la compétitivité de l'entreprise, en particulier une évaluation de ses axes hiérarchiques. Une stratégie de survie ou de rétablissement peut comporter un ensemble de compromis et de réaffectations. En pratique, ceux qui interviennent dans le processus de restructuration sont généralement les créanciers généraux, les créanciers commerciaux, les syndicats, les organismes publics et l'entreprise elle-même.

Le commissaire dispose de vastes pouvoirs de consultation et de médiation. Il détermine les besoins particuliers de l'entreprise, analyse les types de réaffectations et de compromis nécessaires et propose une ligne de conduite. La ligne de conduite adoptée doit permettre aux parties intéressées de sauver la rentabilité de l'entreprise et d'augmenter sa compétitivité. Le processus permet au commissaire, à titre d'instance indépendante et neutre, de faire agir toutes les parties intéressées dans un effort concerté pour sauver l'entreprise et ses employés de la stagnation économique, de la fermeture ou de la faillite. Le commissaire est habilité à présenter des recommandations non exécutoires pour aider les parties à restructurer les affaires de l'entreprise.

Le commissaire examine les rapports contractuels existant entre l'entreprise et ses créanciers ou ses employés, son fonctionnement au jour le jour, ses dépenses en électricité, sa taxe d'eau et les autres taxes ou les surtaxes qu'elle doit payer à l'État. Dans la mesure où la chose est jugée réalisable et souhaitable, l'entreprise, avec l'appui du commissaire, demande aux parties des concessions. L'entente ainsi conclue, qui est volontaire, doit être vue comme un partage égal

de la tâche qui consiste à rétablir ou à augmenter la compétitivité de l'entreprise et toutes les parties intéressées doivent approuver le plan économique proposé.

L'une des nombreuses réussites obtenues par cette approche est celle d'une scierie de Sooke, C.-B., sauvée de la faillite grâce à des concessions majeures des banques et des autres intéressés. Cette intervention du commissaire a contribué à l'acquisition réussie des deux entreprises de la compagnie par ses 200 employés. L'opération est décrite en détail à la page 58 du présent rapport.

Dans une interview publiée par le Sun de Vancouver le 20 février 1986, le commissaire, M. Art Phillips, montrait comment son bureau avait réussi à sauver jusqu'ici 1 500 emplois. "Je crois", disait-il, "que le secret de notre réussite est que notre bureau laisse libre cours au bon sens, sans se perdre dans le dédale des règlements et des précédents. Si nous cherchions à établir des règlements, nous irions à l'échec." En janvier 1987, le programme avait servi à 10 projets comprenant 2 500 emplois.

La loi qui supporte le programme a une clause qui l'annule en 1987 et prévient sa poursuite après cette date. M. Phillips n'est pas inquiet. "Si cela se produit", dit-il, "cela prouvera qu'un programme du gouvernement peut être éteint après avoir fait son boulot avec succès".

Le Programme de développement économique communautaire — Saskatchewan

En Saskatchewan, on a constaté que 80 p. 100 de l'activité économique d'une région est générée de l'intérieur de la collectivité. Cette constatation, jointe au nombre croissant de requêtes de petites collectivités qui demandaient qu'on les aide à orienter leurs activités de développement économique, a donné naissance à la Direction du développement économique communautaire, en 1981. Cet organisme a choisi de ne pas se concentrer sur de grands projets de développement industriel, mais plutôt d'aider les collectivités à réaliser leurs propres projets.

De ce principe est né le Programme de développement économique communautaire, une initiative visant à encourager et à faciliter la participation globale de la localité. Pour permettre une croissance graduelle du programme, celui-ci se limite actuellement aux villes dont la population est de 700 à 5 000 habitants. Il existe 95 agglomérations de cette taille en Saskatchewan, dont 53 font déjà partie du programme. L'inscription d'une collectivité se fait sur invitation. Jusqu'ici, la plupart des localités invitées ont répondu positivement. Une fois qu'une collectivité est admise dans le programme, elle peut définir et réaliser ses propres idées de développement. Le programme se limite à faciliter et à accélérer la participation locale dans le processus de développement économique.

Dès qu'une ville est admise, elle doit nommer un groupe de personnes qui iront participer, aux frais de la localité, à une session de formation de deux jours donnée par la Direction du développement économique communautaire. Le cours leur explique comment fonctionne le programme et quel rôle doit jouer la collectivité. Si la localité décide d'agir dans le cadre du programme, le conseil municipal adopte une résolution en ce sens et nomme un comité local qui dirigera le projet. Ce comité doit établir des objectifs et élaborer un plan de développement économique pour la collectivité. Le texte du plan et des objectifs, signé par le maire, est ensuite transmis à la Direction du développement économique communautaire. La collectivité se trouve ainsi officiellement engagée dans le programme et elle devient admissible à une subvention initiale de 4 000 $. Cette somme peut servir à mettre sur pied un bureau local ou à payer des frais de déplacement, mais elle ne doit pas servir à payer les membres du comité.

Une fois la localité admise dans le programme, on lui affecte un expert-conseil en développement économique. Ce dernier aide la

collectivité à mettre en marche le processus de développement économique, ce qui comprend deux étapes. Il faut d'abord procéder à un relevé des caractéristiques de base de la collectivité, y compris sa population, son infrastructure, ses entreprises commerciales, industrielles ou autres ainsi que d'autres éléments importants. L'enquête doit permettre de déterminer les lacunes dans ces secteurs et les autres services dont la collectivité a besoin. Ces besoins sont ensuite annoncés par la DDEC dans les journaux de l'Ouest canadien, pour attirer les entrepreneurs et les spécialistes voulus. La collectivité demande aussi à la DDEC de mettre ces données sur ordinateur pour établir un profil de la collectivité.

La deuxième étape du processus consiste à établir ce profil de la collectivité à l'aide des données recueillies au cours du relevé. En plus de servir d'instrument promotionnel, ce profil peut aider les membres du comité et d'autres personnes de la collectivité à déterminer des possibilités de création d'entreprises. La DDEC verse 1 000 $ au comité local à cette fin.

Le comité établit ensuite des sous-comités chargés de tâches déterminées, comme la promotion, la recherche d'indices susceptibles de conduire à une activité de développement et le suivi à leur donner, le développement du tourisme, etc. Une fois ces deux phases complétées, des bourses pouvant aller jusqu'à 4 000 $ par année sont disponibles pour aider les collectivités à continuer leurs efforts de développement économique. Le consultant de développement économique du ministère peut les aider à mener à bonne fin ces activités. "Ainsi, les petites collectivités n'ont plus à se sentir en dehors des grands courants de développement économique", nous disait M. Ray Boys, directeur du programme de développement économique communautaire. "Les initiatives de développement régional émanant d'en haut donnent très peu de résultats."

La SOCCRENT — Saguenay-Lac Saint-Jean, Québec

On estime que d'ici l'an 2000, plusieurs milliers d'emplois disparaîtront des secteurs du papier, de l'aluminium et du bois de construction dans cette région du Québec, par suite de la rationalisation et de la modernisation de certaines entreprises. Le taux de chômage de la région du Saguenay-Lac St-Jean, qui est actuellement de 17 p. 100, risque ainsi de grimper à 40 p. 100.

Pour parer à cette menace, cinq grandes compagnies québécoises appartenant à l'un ou l'autre de ces secteurs ont mis sur pied, en juin 1986, un programme unique de développement économique. Ce programme a donné naissance à la SOCCRENT (Société en commandite pour la création d'entreprises) qui a été établie pour créer de nouvelles entreprises et aider les entreprises existantes à s'élargir. Les compagnies membres la doteront d'un capital initial de 10 millions de dollars. Le gouvernement fédéral fera une contribution de 1,5 millions de dollars et le gouvernement provincial une contribution de 900 000 dollars.

Le fonds prêtera des capitaux de risque jusqu'à concurrence d'un million de dollars par compagnie assistée, pour la création d'une entreprise ou l'expansion d'une entreprise existante. En retour, la SOCCRENT aura une participation minoritaire dans l'entreprise. Comme la SOCCRENT vise non pas à remplacer des entreprises existantes, mais à en créer de nouvelles, elle cherchera à favoriser la création d'entreprises axées sur l'exportation ou sur la fabrication de produits qui sont actuellement importés.

Quand elle aura atteint son régime de croisière, la SOCCRENT sera plus qu'une source de capitaux d'amorçage. Elle permettra aux entrepreneurs locaux de combiner leur bagage technique à celui des grandes compagnies participantes, unissant ainsi le savoir-faire local aux avantages qu'offrent les grands réseaux commerciaux internationaux. L'examen et l'exploi-

tation des possibilités portera notamment sur les produits qu'achètent les grandes compagnies, mais qui ne sont pas fabriqués dans la région. Pour être admissibles, ces produits devront répondre à plusieurs critères : volume suffisamment grand pour justifier la création d'une entreprise, activité à forte intensité de main-d'oeuvre et possibilité d'utiliser une technologie déjà sur place ou facilement accessible. Les nouveaux fournisseurs locaux devront demander des prix compétitifs.

La SOCCRENT cherchera aussi à trouver des projets prometteurs d'entreprises commerciales et à leur apporter un soutien en gestion pour en faciliter la réussite. Chaque projet sera soumis à un processus rigoureux de sélection. Une fois choisi, le projet bénéficiera d'une aide spéciale de spécialistes de la SOCCRENT en commercialisation, techniques d'exportation, planification, élaboration des états financiers et autres secteurs propres à l'entreprise projetée. Ce service sera dispensé par un bureau de soutien en gestion qui comprendra une équipe de spécialistes dans chacun des domaines en question.

La SOCCRENT n'est pas une solution complète au problème énorme que pose le remplacement des milliers d'emplois voués à la disparition dans la région du Saguenay-Lac St-Jean au cours des 20 prochaines années, mais elle prévoit créer au moins 300 nouveaux emplois à plein temps au cours des deux prochaines années. Elle compte y arriver en se concentrant sur des projets valables, solides et offrant de très bonnes chances de succès. C'est pourquoi elle rejette environ la moitié des propositions qui lui sont présentées. L'organisation fonctionnera comme une entreprise et on prévoit un rendement de 8 p. 100 sur le capital investi. La SOCCRENT conservera sa participation dans une entreprise pendant un maximum de cinq ans, après quoi la compagnie que le programme aura aidé avec succès devra racheter la part de la SOCCRENT.

Association canadienne des villes mono-industrielles

Une discussion téléphonique imprévue sur les problèmes que doivent surmonter les villes à industrie extractive unique est à l'origine d'une association regroupant des collectivités mono-industrielles canadiennes. Les interlocuteurs, l'un de Lynn Lake, Manitoba et l'autre de Red Lake, Ontario, deux hommes soucieux de leur collectivité, s'accordaient à dire que le problème dépassait les capacités de leurs collectivités respectives et que bien d'autres collectivités analogues du pays cherchaient probablement des solutions elles aussi. Ils conclurent qu'il fallait mettre sur pied une organisation qui chercherait à préparer un avenir plus sûr pour les habitants des villes mono-industrielles canadiennes.

Le 27 mai 1985, une conférence de fondation réunit, à Winnipeg, 62 délégués venus de toutes les parties du pays. C'est ainsi que naquit l'Association canadienne des villes mono-industrielles. Les deux citoyens qui en avait eu l'idée, Dennis Young, de Lynn Lake, et Bob Axford, de Red Lake, en devinrent respectivement président et vice-président. L'association regroupe actuellement environ 100 collectivités du pays.

Elle s'est donnée pour principaux objectifs de "parler à l'unisson en faveur du bien commun de tous les habitants des collectivités mono-industrielles ou dépendant de l'exploitation des richesses naturelles au pays" et de travailler à assurer un avenir plus solide à leurs habitants. L'association entend également favoriser les échanges d'idées et d'initiatives entre ses membres, d'appuyer les priorités de chacun et de faire prendre conscience au public de l'importance de l'exploitation des ressources primaires pour la santé économique et le bien-être social du Canada. L'association s'efforce aussi d'aider les collectivités et les gouvernements à élaborer ou à améliorer des mécanismes anti-crises pour ces collectivités et de les aider à évaluer et

à résoudre les nombreux problèmes sociaux que doivent affronter les intéressés. Enfin, l'association cherche à inculquer chez les habitants de ces collectivités l'idée que pour sauver leur collectivité, ils doivent s'appuyer sur leurs propres initiatives, leur engagement personnel et une planification à long terme.

L'association se préoccupe du fait que le Canada a des politiques et des programmes qui favorisent la désertion rapide de ces collectivités, mais qu'il n'en a pas qui répondent convenablement à leurs besoins en matière de développement ou aux besoins de ceux qui décident de rester.

L'association a quatre grands sujets de préoccupation. Le premier est l'absence d'une politique claire de développement des régions pionnières et le fait que ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux n'aient proclamé leur volonté d'en faire un succès. Le deuxième est l'absence apparente, parmi les habitants des localités mono-industrielles ou dépendant de l'exploitation des ressources naturelles, d'engagement, d'initiative et de sens prévisionnel en vue du sauvetage de leur collectivité. Troisièmement, l'association se préoccupe du manque d'entrepreneurs nécessaires pour exploiter les possibilités industrielles et commerciales qu'offrent ces collectivités. Enfin, l'association se préoccupe de ce que les collectivités en situation de crise n'ont personne à qui s'adresser pour obtenir des conseils indépendants et objectifs.

L'association tient chaque année une conférence nationale où sont débattues ces questions et d'autres.

Rue Principale Canada — La Fondation canadienne pour la protection du patrimoine

Lorsque la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine a été lancée, en 1973, son mandat était d'oeuvrer à la conservation des édifices canadiens. Cependant, elle ne tarda pas à se rendre compte qu'il était inutile de travailler à conserver des édifices s'ils ne servaient à rien. La Fondation se rendit compte aussi que pour sauver et préserver les rues principales du Canada, elle devait également aider à assurer leur rentabilité. Plusieurs années plus tard, la Fondation se retrouvait elle-même au nombre des occupants des rues principales canadiennes, organisant des associations d'hommes d'affaires, tenant des foires dans la rue, enseignant aux commerçants l'art de monter une vitrine ou prenant position sur des questions comme les heures d'ouverture et de fermeture des magasins, le stationnement et l'affichage. Mais elle ne perdit pas complètement de vue les édifices à préserver. Le programme Rue principale Canada, qui a vu le jour durant les années 1980, s'occupe actuellement à la fois de revitalisation économique et de rénovation architecturale dans certaines collectivités du Canada.

Le principe de base de Rue principale Canada est de préserver le passé vivant par la revitalisation progressive des rues principales du pays, avec le concours et l'initiative des habitants de la localité. Le programme a été conçu pour des collectivités de 3 000 à 50 000 habitants, mais il a fait également ses preuves dans des localités de moins de 1 000 habitants ou qui avaient jusqu'à 154 000 habitants. Les localités qui veulent participer au programme Rue principale Canada doivent s'adresser à la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine. La sélection se fait d'après une évaluation des possibilités de la localité dans les cinq secteurs suivants : centre-ville, région environnante, ressources humaines, ressources historiques et capacités financières. Il n'est pas nécessaire qu'une ville ait un caractère historique pour être admissible.

Quand une localité est admise à participer au programme, elle doit engager un "coordonnateur du programme Rue principale". Elle peut le choisir seule ou avec l'aide de la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine.

Le coordonnateur est l'élément clé du succès du programme. Installé dans un bureau donnant sur la rue principale, il applique une approche qui fonde sur la population locale la revitalisation de la rue, encourageant la participation et l'initiative locales. Il s'agit d'une approche holistique à laquelle participent les secteurs sociaux, culturels, commerciaux et municipaux de la collectivité. Le coordonnateur dispense des conseils et de l'aide aux commerçants et aux autres hommes d'affaires en matière de revitalisation économique. En outre, il se fait le promoteur d'une image solide et dynamique du centre-ville, coordonne une approche unifiée en matière d'activités promotionnelles, organise des ateliers sur le marketing, l'étalage des produits, les relations avec la clientèle et d'autres sujets connexes et élabore des stratégies pour faciliter la venue des entreprises et renforcer le tissu commercial du centre-ville. Enfin, il présente des plans peu coûteux à réaliser pour la rénovation et la restauration des devantures des établissements. Ce travail se fait sur une base individuelle, par contacts avec les particuliers ou les entreprises intéressées, les propriétaires d'édifice ou les associations d'hommes d'affaires.

Le programme Rue principale Canada comporte maints éléments intéressants. Il exige peu de capitaux d'investissement de la part des hommes d'affaires, il est à forte intensité de main-d'oeuvre, il génère des emplois en utilisant les compétences techniques des gens, il établit un climat plus favorable aux investissements et au tourisme et il peut être introduit progressivement, à mesure que les fonds sont disponibles, sans que cela ait un effet négatif. Pendant une période de trois ans, la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine dispense, aux villes qui participent au programme Rue principale Canada, des services consultatifs professionnels gratuits pour les aider à résoudre les problèmes qui se posent dans leur centre-ville. Le coût pour la collectivité de réaliser le programme Rue principale Canada, y compris le salaire du coordonnateur et le loyer de son bureau, est d'environ 65 000 $ par année.

Initiatives des ministres des mines

Depuis plusieurs années, les ministres fédéraux et provinciaux responsables du secteur minier ont accompli un travail particulièrement remarquable au Canada sur les questions reliées aux collectivités mono-industrielles. En 1982, ils produisaient le rapport du Groupe de travail sur les collectivités minières. Les recommandations dans ce rapport ont eu pour effet de rehausser le niveau de connaissance des problèmes présents dans les collectivités minières existantes et dans l'exercice d'établissement d'une nouvelle collectivité. Récemment les ministres des mines ont étudié des mécanismes pour financer des programmes de développement et d'adaptation économique dans des collectivités minières.

A l'occasion de leur Conférence de 1986, ces ministres ont étudié des propositions détaillées pour une Caisse de développement communautaire et un plan d'épargne individuel pour les résidents de collectivités minières intitulé "le plan d'adaptation personnelle". La Caisse de développement communautaire encouragerait plus de planification à long terme dans les collectivités minières et serait financée par les trois niveaux de gouvernement ainsi que par le patronat et le syndicat. Cette initiative, en particulier, a stimulé beaucoup d'intérêt, non seulement pour application dans les centres miniers mais aussi dans toutes les villes mono-industrielles.

Appendice I

Groupes et particuliers consultés

Localité	Groupes ou particuliers
Buchans (Terre-Neuve)	Sean Power — Maire de la ville de Buchans
	Keith Courage — Comité d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre de Buchans
Corner Brook (Terre-Neuve)	Bill MacD. Brown — Corner Brook Community Adjustment Committee
	Dave Miller — Great Humber Joint Council
	Herman Bartlett — Ministère du travail et de la main-d'oeuvre, Terre-Neuve
Georgetown (Île-du-Prince-Édouard)	Harry MacConnell — Maire de la ville de Georgetown
	Hugh Sutherland — Georgetown Shipyards
	Glen Monteith — Three Rivers Industrial Commission
	Brian Schneisser — Eastern Ventures and Development Corp.
	Reg Peters — Georgetown Seafoods (ancien directeur)
	Everett MacDonald — Georgetown Shipyards Union
	Anciens employés de Georgetown Seafoods
Glace Bay (Nouvelle-Écosse)	Bruce Clark — Maire de la ville de Glace Bay
	Eileen Olford — Downtown Development Corporation
	Curtis McLean, Ken McVicar, Bob Crosby, Peter Murray — Comité d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre de Glace Bay
	Ernie Codegen — Highland Fisheries Ltd.
	Archie Gallagher — Société CLÉ Ocean Side Assistance
	Don McDonald, Gordon LeDrew — United Mine Workers of America
	Derek Aucoin — Énergie atomique du Canada, Usine d'eau lourde de Glace Bay
McAdam (Nouveau-Brunswick)	Ralph Annis — Maire du village de McAdam
	Membres du Conseil municipal
	Merrill Craig — Chambre de commerce de McAdam
	McAdam Economic Development Corporation
	Anciens employés de Georgia-Pacific

Localité	Groupes ou particuliers
Fredericton (Nouveau-Brunswick)	Bill Bryden et ses collaborateurs — Unité de protection des emplois
	John Chenier — sous-ministre adjoint, ministère du Travail, et ses collaborateurs
	Marguerite Henderson-Davis — Ministère du Travail du Nouveau-Brunswick
Campbellton (Nouveau-Brunswick)	Bertha Huard — Présidente du North-East Forestry Utilization Committee, et les membres de ce comité
	Jeff Leach — Fraser Inc.
	Sylvio A. Fournier — N.B.I.P. Forest Products Inc.
	Jean-Guy Bélanger — Oscar Bélanger Lumber Co. Ltd.
	Georges LaJoie — Syndicat Forestier du Nord Inc.
	Paul Lepage, Raymond Savoy — Ministère du Travail du Nouveau-Brunswick
Shippegan (Nouveau-Brunswick)	Mathilda Blanchard — Syndicat Acadien
	Reginald Comeau — Union des pêcheurs des Maritimes
	Florent Larocque — UCIPTA
	Arthur Rioux — Connors Bros. Ltd.
Jonquière (Québec)	Gilles Marceau — Maire de la ville de Jonquière
	Lucien Turcotte — Société d'expansion économique de Chicoutimi
	Gilles Laberge — Ville de La Baie
	Adam Lapointe — SOCCRENT
	Alain Belley — Conseil régional de concertation et de développement
	Levis Degagné et Maurice Bergevin — Fédération syndicale du secteur de l'aluminium
	Serge Lemelin — Conseil central, Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)	John H. Bradbury — Département de géographie, université McGill
	Jeanne M. Wolfe — École d'urbanisme, université McGill

Localité	Groupes ou particuliers
Ottawa (Ontario)	Dennis Young — Président, Association canadienne des villes mono-industrielles
	Ray Pelletier — Programme développement des collectivités, Emploi et Immigration Canada
	Robert Keyes, Glen Kendell — Énergie, Mines et Ressources Canada
	Gordon Fulton, Doug Franklin — Fondation canadienne pour la protection du patrimoine
Tiverton (Ontario)	John Slade — Président de la South Bruce Economic Development Corporation, et ses collaborateurs
	Ken Dunlop — Maire de la ville de Port Elgin
	Harry Thede — Préfet du canton de Saugeen
	Bryan Kearns — Chambre de commerce du district de Port Elgin
	Sam McGregor — Parc industriel de Bruce,
	Hydro Ontario
	James Montgomery — Chambre de commerce du district de Kincardine
Kincardine (Ontario)	Société CLÉ de South Bruce Lakeshore
Toronto (Ontario)	Richard Rohmer — Auteur et chroniqueur
	Abe Rotstein — Collège Massey, université de Toronto
Ear Falls (Ontario)	Stan Leschuk — Maire du canton d'Ear Falls
	Groupe consultatif du développement économique
	Doris Lackner, Gloria Williams — Groupe d'action des femmes
	Adam Jankowski — Métallurgistes unis d'Amérique (ancien président de la section locale)
Red Lake (Ontario)	Orman Sharpe — Préfet du canton de Red Lake
	Bob Axford — Président de la Chambre de commerce de Red Lake et vice-président de l'Association canadienne des villes mono-industrielles
	Dave Symondson — Local Improvement Board, Madsen

Localité	Groupes ou particuliers
Winnipeg (Manitoba)	Charles Kang — Sous-ministre, Énergie et Mines Manitoba
	Dr Sobharam Singh et ses collaborateurs — Énergie et Mines Manitoba
	John McGuire — Ministère du Développement de l'entreprise et du Tourisme
	Dave McCullough — Emploi et Immigration Canada, Région du Manitoba
	Denis DePape — Intergroup Consultants Ltd.
	Ian Haugh — ILAM Associates Ltd.
	Tom Henley, Doug Barrett, Maralee Asselstine — Institut des ressources naturelles, université du Manitoba
	Catherine Davidson, Jock Gibb — Programme d'aide à l'innovation, Emploi et Immigration Canada
Lynn Lake (Manitoba)	Stan Geddes — Préfet du district d'administration locale de Lynn Lake
	Abe Enns — District d'administration locale de Lynn Lake
	Peter Goodwin — Sherritt Gordon Mines Limited
	Bob Voisey — Northwest Manitoba Development Corporation
	John Linklater — Bande Mathias Colomb
	Angus Campbell — Métallurgistes unis d'Amérique, section 5757
La Ronge (Saskatchewan)	Brian Goffin, Jim Bogard — Northern Affairs Secretariat, Department of Tourism and Small Business
	John Wade — Department of Municipal Affairs
Uranium City (Saskatchewan)	Janet Holmgren — Présidente du conseil municipal d'Uranium City
	Bruce Delaney — Conseiller
	John Lepine — Association des Indiens non inscrits
	Divers habitants de la localité
Kenaston (Saskatchewan)	Rose Lightfoot — Présidente de la Chambre de commerce
	Paul Rupeich — Maire du village de Kenaston
	Michael Sorotski — Préfet de la municipalité rurale de McCraney
	Représentants de diverses organisations locales

Localité	Groupes ou particuliers
Wawota (Saskatchewan)	Beverley King — Présidente de la Chambre de commerce
	Dan Van Dresar — Maire de la ville de Wawota
	Clare Corkish — Administrateur de la ville
	Clarence Lamontagne — Préfet de la municipalité rurale de Wawken
	Tom Weatherald, Richard Wright — Chambre de commerce
Regina (Saskatchewan)	Ray Boys, Wayne Probe, Glen Bates — Community Economic Development Branch, Saskatchewan Tourism and Small Business
Saskatoon (Saskatchewan)	Jack Stabler — Département d'économie, université de la Saskatchewan
Tumbler Ridge (Colombie-Britannique)	Michael Caisley — Maire de la ville de Tumbler Ridge, et les conseillers municipaux
	Eric Spears, Lindsay Buck — Métallurgistes unis d'Amérique, section 9113
	Chambre de commerce de Tumbler Ridge
	Doug Berardine, Roy Flower — Quintette Coal Ltd.
	Anne LeBlanc — Chercheur, université de Victoria
Trail (Colombie-Britannique)	Charles Lakes — Maire de la ville de Trail
	Jackie Drysdale — Maire de la ville de Rossland
	Mark Marcolin — Président, Economic Development Committee, district régional de Kootenay Boundary
	Ken Georgetti — Président de la section 480 des Métallurgistes unis d'Amérique
	Sandy Colquhoun, Dennis Blatchford — Trail Unemployment Action Centre
	Richard Fish — Cominco Ltd.
	Bob Brisco — Député de Kootenay Ouest
	Martin Kruysse — Economic Development Committee
Vancouver (Colombie-Britannique)	Art Phillips — Commissioner of Critical Industries
	Terry Smith — Président de la section 1-357 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique
Sooke (Colombie-Britannique)	Bob Anderson — Vice-président et directeur de Lamford Forest Products Ltd.
	Bill Wilson — Représentant des employés

Localité	Groupes ou particuliers
Chemainus (Colombie-Britannique)	Karl Shutz — Directeur exécutif, Chemainus Festival of Murals
	Mark Melnyk — Président de la Chambre de commerce de Chemainus
	Membres de la Chambre de commerce et hommes d'affaires locaux
	Dan Sawatzky — Artiste et gérant de galerie d'art
	Philip Dobson — Directeur, MacMillan Bloedel Limited, Chemainus Sawmill Division
	Betty Deacon — Présidente, Chemainus Hospital Auxiliary
Duncan (Colombie-Britannique)	John Berikoff — Administrateur, The Corporation of North Cowichan
Tahsis (Colombie-Britannique)	Tom Rae — Maire du village de Tahsis
	Pat Yarish — Animateur social
	Membres de la Chambre de commerce de Tahsis
	Divers habitants de la localité (hommes d'affaires, ménagères, enseignants, professionnels)
	Membres de la section 1-85 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique
	Dave Keir — CIP Inc., Tahsis Pacific Region

Conférences auxquelles ont assisté les membres du comité

Wabush (Labrador)	Labrador West Economic Opportunities Conference, les 20-21 novembre 1985
Vancouver (C.-B.)	"Towns, Wheels or Wings? For Resource Development", Institute for Research on Public Policy, les 3-4 février 1986
Sudbury (Ontario)	Première conférence annuelle de la Canadian Association of Threatened Single Industry Towns, du 24 au 26 septembre 1986

Remerciements

Le Comité des collectivités mono-industrielles remercie particulièrement ceux qui lui ont apporté une aide précieuse en lui fournissant des renseignements ou en organisant des réunions dans diverses collectivités, et dont les noms suivent.

Dennis Young — Président de l'Association canadienne des villes mono-industrielles, Saskatoon (Sask.)

Robert Keyes — Énergie, Mines et Ressources, Ottawa (Ont.)

Dr John Bradbury — Département de géographie, université McGill, Montréal (Qué.)

Jeanne Wolfe — École d'urbanisme, université McGill Montréal (Qué.)

Dr Sobharam Singh — Énergie et Mines Manitoba, Winnipeg (Man.)

Eileen Olford, Downtown Development Corporation, Glace Bay, (N.-É.)

Marguerite Henderson-Davis — Unité de protection des emplois du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.)

Charles Harling — Unité de protection des emplois du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.)

Bob Axford — Président de la Chambre de commerce de Red Lake (Ont.)

Barbara Fisher — Société CLÉ de South Bruce Lakeshore, Kincardine (Ont.)

Greg Borduas — Coordonnateur du développement économique, Ear Falls (Ont.)

Jim Bogard — Saskatchewan Department of Tourism and Small Business, La Ronge (Sask.)

Rose Lightfoot — Présidente de la Chambre de commerce de Kenaston (Sask.)

Beverley King — Présidente de la Chambre de commerce de Wawota (Sask.)

Bob Miles — Commis-administrateur, Tumbler Ridge (C.-B.)

Martin Kruysse — Economic Development Committee, Trail (C.-B.)

David Reay — Chemainus (C.-B.)

Pat Yarish — Tahsis (C.-B.)

John Hetherington — Emploi et Immigration Canada, région de la Colombie-Britannique, Vancouver (C.-B.)

Ruth Emery — Emploi et Immigration Canada, région de la Colombie-Britannique, Vancouver (C.-B.)

Appendice II

Bibliographie

Livres et rapports

A Brief to the Select Committee on Plant Closures and Employee Adjustment. Vols. 1 and 2.Toronto: Ministère du travail de l'Ontario, 1980.

Agir maintenant pour demain: une politique québécoise de sécurité du revenu à la retraite. Québec: Direction générale des publications gouvernementales; Gouvernement du Québec, 1985.

A Decade of Change – The Ten Year Report of the Jamestown Area Labour-Management Committee. Jamestown, N.Y.: La ville de Jamestown, 1982.

Bartsch, Werner. *Exit with Excellence. How One Unusual Shutdown Transformed Mining Traditions*. Atikokan, Ont.: Imprimerie Quetico, 1983.

Bluestone, Barry and Bennet Harrison. *The Deindustrialization of America* New York: Basic Books, Inc. 1982.

Bradbury, John and Jeanne M. Wolfe, eds. *Recession, Planning and Socio-Economic Change in the Quebec-Labrador Iron Mining Region*. Montreal: Centre for Northern Studies and Research, Université McGill, 1983.

Brown, Ron. *Ghost Towns of Ontario*. Vols. 1 and 2. Toronto: Cannonbooks, 1983.

Buss, Terry F. and F. Stevens Redburn. *Mass Unemployment: Plant Closings and Community Mental Health*. Beverley Hills, CA.: Sage Publications, 1983.

Buss, Terry F. and F. Stevens Redburn. *Shutdown at Youngstown – Public Policy for Mass Unemployment*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1983.

Campbell, Harry F. *Exhaustible Resources and Economic Growth: The Case of Uranium Mining in Saskatchewan*. Ottawa: Conseil économique du Canada, 1984.

Deiermenjian, Shahan and Maggie Jones *Planning for Communities in the North: A Preliminary Evaluation of an Innovative Approach in the Northwest Territories*. Toronto: Department of Urban and Regional Planning, Institut Polytechnique Ryerson, 1983.

Eight Lessons from Europe: Washington, D.C.: Report of the American Study Tour on Local Employment Initiatives, Octobre 13-27, 1984.

Final Report and Recommendations of the Advisory Committee on Resource Dependent Communities in Northern Ontario. Toronto: Ministère du développement du nord et des mines, 1986.

Financing Mining Community Adjustment – A Discussion Paper on the Community Development Fund. Ottawa: Énergie, mines et ressources Canada, 1986.

Fortin, Pierre. *How "Natural" is Canada's High Unemployment Rate?* Quebec: Département des sciences économiques, Université Laval, 1986.

Friedman, Andrew. *Market Factors Affecting the Viability of Four Single-Enterprise Communities in Manitoba*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1970.

Gordon, Alan. *Redundancy in the 1980s*. Brookfield, VT.: Institute of Manpower Studies, University of Sussex. Gower Publishing Company, 1985.

Gordus, Jeanne Prial, Paul Jarley and Louis A. Ferman. *Plant Closings and Economic Dislocation*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1981.

Gray, John A. *Stability of Employment and Production Within Canadian Resource-Based Industries*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1976.

Grayson, J. Paul. *Corporate Strategy and Plant Closures*. Toronto: Our Times Publishing Ltd., 1985.

Grayson, J. Paul. *Plant Closings and De-skilling: Three Case Studies*. Ottawa: Service des publications, Conseil des sciences du Canada, 1986.

Hamermesh, Daniel S. *Plant Closings, Labor Demand and the Value of the Firm*. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research, 1986.

Hardy, Cynthia. *Managing Organizational Change*. Brookfield, VT.: Gower Publishing Company, 1985.

Hearing on Plant Closing Legislation Washington, D.C.: Committee on Education and Labor, House of Representatives. U.S. Government Printing Office, 1984.

Jacobs, Jane. *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House, 1985.

Jump, G.V. and J.A. Sawyer. *The Macroeconomic Effects of the Shutdown of an Industry: An Exploration in Methodology*. Working paper. Toronto: Institute for the Quantitative Analysis of Social and Economic Policy, Université de Toronto, 1973.

Kolberg, William H. *The Dislocated Worker*. Washington, D.C.: Seven Locks Press, 1983.

Kosters, Marvin H. *Job Changes and Displaced Workers: An Examination of Employment Adjustment Experience*. Essays in Contemporary Economic Problems 1986. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1986.

Labour Market Experience of Workers in Plant Closures: A Survey of 21 Cases. Toronto: Ministère du travail de l'Ontario, 1984.

Lawrence, Anne and Paul Chown. *Plant Closings and Technological Change: A Guide for Union Negotiators*. Berkeley, CA.: Center for Labor Research and Education, Institute of Industrial Relations, Université de la Californie, 1986.

Martin, Philip L. *Labour Displacement and Public Policy*. Lexington, MA.: D.C. Heath and Company, 1983.

Matthiasson, John S. *Relocated Eskimo Miners*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1970.

McKenzie, Richard B. ed. *Plant Closings: Public or Private Choices?* Washington, D.C.: Cato Institute, 1982.

New Financial Mechanisms for Addressing Mining Community Problems. Ottawa: Énergie, mines et ressources Canada et le Ministère de l'énergie et des mines du Manitoba, 1985.

Newton, Keith (et Words Associated). *Un avenir à employer: un aperçu des technologies de pointe*. Ottawa: Conseil économique du Canada, 1986.

Nickels, J.B., D.L. Sexton and C.A. Bayer. *Life Satisfaction in a Resource Frontier Community*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1976.

Nickels, James B., Dexter Harvey and Jack Ledger, eds. *An Interdisciplinary Approach to Scientific Research on Quality of Life in the Canadian North*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1975.

Nickels, James B. *Studies of Expected and Effected Mobility in Selected Resource Frontier Communities*. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1976.

Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail. Ottawa: Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, 1985.

Picot, W. Garrett. *Évolution de l'emploi dans les secteurs d'activité économique du Canada au cours des trois décennies : étude de la répartition industrielle de l'emploi, 1951-1984*. Ottawa: Statistique Canada, Division des études sociales et économiques, 1986.

Raines, John C., Lenora E. Berson and David McI. Gracie, eds. *Community and Capital in Conflict. Plant Closings and Job Loss*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

Report of the Task Force on Mining Communities. Ottawa: Énergie, mines et ressources Canada et le Ministère de l'énergie et des mines du Manitoba, 1982.

Report of the Commission of Inquiry Into Redundancies and Lay-offs. Ottawa: Travail Canada, 1979.

Resource Town Planning: A Strategy for Policy Development. Calgary: Praxis, A Social Planning Company, 1981.

Rothstein, Lawrence, E. *Plant Closings; Power, Politics and Workers*. Dover, MA.: Auburn House Publishing Company, 1986.

Saunders, Ronald S. *Aid to Workers in Declining Industries*. Toronto: Policy Studies Series, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

Schweke, William, ed. *Plant Closings: Issues, Politics and Legislation*. Washington, D.C.: Conference on Alternative State and Local Policies, 1980.

Scott, Bernard W.A. *Impacts of Northern Mine Closure: Historical Perspectives. A Guide for the Future*. A practicum submitted in partial fulfillment for a Master's degree. Winnipeg: Institut des ressources naturelles, Université du Manitoba, 1984.

Select Committee on Plant Shutdowns and Employee Adjustment. Draft Final Report.Toronto: Assemblée législative de l'Ontario, 1981.

Shaw, R. Paul. *Sizing Up the Burden of Unemployment in Canada*. Parts I and II. Research Paper No.4. Ottawa: Division de la recherche et de l'analyse, Série de documents de recherche. Statistique Canada, 1984.

Shutdown: A Guide for Communities Facing Plant Closings. Washington, D.C.: Northeast-Midwest Institute, 1982.

Siemens, L.B. *Planning Communities for the North: Some Social and Psychological Influences*. Occasional Papers No.1. Winnipeg: Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1970.

Silverman, Saul N. and Arthur W. Donner. *Canadian Trends 1984-1990*. Kanata, Ont.: Silverman Consulting Services Ltd., 1984.

Single-Industry Communities. Occasional Papers.Ottawa. Ministère de l'expansion industrielle régionale, 1979.

Stern, Robert N., K. Haydn Wood and Tove Helland Hammer. *Employee Ownership in Plant Shutdowns*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1979.

Strategy for Survival – A Forest Investment Proposal for Vancouver Island; A Model for Canada. Duncan, B.C.: The Corporation of the District of North Cowichan, 1986.

Swigart, Richard P. ed. *Managing Plant Closings and Occupational Readjustments: An Employer's Guidebook*. Washington, D.C.: National Center on Occupational Readjustment, Inc., 1984.

The History of Uranium City and District. La Ronge, Sask.: Lakeland Press Ltd., 1982.

Wendling, Wayne, R. *The Plant Closing Policy Dilemma – Labor, Law and Bargaining*. Kalamazoo, MI.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1984.

Publications périodiques

Bieber, Owen. "Workers Deserve an Early Warning", *The New York Times*, (Nov. 10, 1985).

Carroll, Archie. "When Business Closes Down: Social Responsibilities and Management Actions", *California Management Review*, Vol. XXVI, no.2 (Winter 1984).

Daly, Donald J. "Comparative Advantage and Canadian Mining", *CRS Perspectives*. Centre for Resource Studies, Kingston, Ont. no.23 (Nov. 1985).

Deery, Stephen et al. "The Labour Market Experience of Redundant Workers: A Study of Plant Closure", *Australian Bulletin of Labour*, (June 1986).

Grayson, Paul J. "Plant Closures and Political Despair", *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 23:3 (Aug. 1986).

Green, Hardy. "When The Factory Shuts Down", *ACTWU Labor Unity*, Vol. 65, no.10 (Oct 1979).

Hansen, Gary B. "Services to Workers Facing Plant Shutdowns: California and Canada", *International Journal of Manpower*, Vol. 7, no.1 (1986).

Hilton, Keith D. "Subarctic Mining Communities: The Swedish Experience", *The Musk Ox*, University of Saskatchewan, no.10 (1972).

MacNeil, Michael J. "Plant Closings and Worker's Rights", *Ottawa Law Review*, Vol. 14, no.1 (1982).

Norwood, Janet L. "Jobs in the 1980s and Beyond", *International Journal of Forecasting*, Vol. 1 (1985).

Porteous, Douglas. "Creating Cities for Northern Canadians. What are the Choices?" *Habitat*, Vol. 18, nos.4/5 (1975).

Quinn, Hal. "The Lengthening Shadow of Ghost Towns", *Maclean's*, Vol. 98, no.03 (Jan. 21, 1985).

Schucke, William and David R. Jones. "European Job Creation in the Wake of Plant Closings and Layoffs", *Monthly Labor Review*, Vol. 109, no.10 (Oct. 1986).

Sheehan, Michael F. "Plant Closings and the Community: The Instrumental Value of Public Enterprise in Countering Corporate Flight", *American Journal of Economic and Sociology*, Vol.44, no.4 (October 1985).

"Shutdowns", *The Facts – CUPE*, Vol. 7, no.4 (Jul.-Aug. 1985).

Stabler, Jack C. "Branch Line Abandonment and Prairie Towns – One More Time", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 9, no.2 (Summer 1986).

Stabler, Jack C. "Non-Metropolitan Population Growth and the Evolution of Rural Service Centers in the Canadian Prairie Region". *Canadian Journal of Regional Science*. Publication à venir.

Stabler, Jack C. "Trade Center Evolution in the Great Plains", *Canadian Journal of Regional Science*. Publication à venir.

Summers, Gene F. "Deindustrialization: Restructuring the Economy", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 475 (Sept. 1984).

Tollinsky, Norm. "Small Towns Go Fishing for Industry", *Northern Ontario Business*, Vol. 1, no.1 (Oct 1980).

van Ginnekin, Wowter. "Full Employment in OECD Countries: Why Not?", *International Labour Review*, Vol. 125, no.1 (Jan.-Feb. 1986).

"Wawa Won't Wait", *Northern Ontario Business*, Vol. 3, no.5 (Feb 1983).

Wilkinson, Henry. "Atlin – Community Profile. The Ghost Town That Refuses to Die", *North*, Indian and Northern Affairs, Vol. XXIV, no.4 (Jul.-Aug. 1977).

Yoder, Dale and Paul Staudor. "Management and Public Policy in Plant Closure", *Sloan Management Review*, Vol. 26, no.4 (Summer 1985).